

ČLÁNKY

K POJMU STÁTNÍHO OBČANSTVÍ OBECNĚ A STÁTNÍHO OBČANSTVÍ ČR ZVLÁŠTĚ

JAN FILIP

Pojem státního občanství ČR není v našem právním řádu vymezen. Zákon ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR, ve znění zákonů č. 272/1993 Sb., č. 337/1993 Sb., č. 140/1995 Sb. a č. 139/1996 Sb. (dále jen „ZSO“) definuje státního občana, nikoli však státní občanství. Nemůže však pojmově existovat stát, který by neměl své občany.¹ Okruh státních občanů vymezuje okruh fyzických osob, které jsou bezprostředně s tímto státem spjaty právně vymezenou příslušností k němu, obdobně jako hranice vymezují teritoriální svrchovanost ve vztazích mezi státy. Státní občanství tak má rozměr nejen vnitrostátní, nýbrž i mezinárodněprávní. Nalézáme jej ve více než 500 významným vnitrostátních předpisech a v množství mezinárodních smluv. Často však není používán jednotně a proto se tento příspěvek pokouší poukázat na různé aspekty tohoto klíčového pojmu.

Státní občané jsou jedním z pojmových znaků moderního státu (státní příslušnost). Obdobně jako konstitucionalismus s jeho principy, vzniká i státní občanství v moderním slova smyslu v epoše buržoazních revolucí, kdy se formuje i to, co označujeme jako moderní stát.² Nevolnictví neumožňovalo svobodný

¹ Odtud význam pojmu „státní příslušnost“ a „státní příslušník“. Tomu je třeba rozumět tak, že jedinec je zde chápán jako jedna z pojmových složek (příslušenství) státu.

² Blíže Filip, J.: Ústavní právo. I. díl, 2. vyd., Brno 1997, s. 108–110. Předchůdcem byla úprava občanství ve starověkém Římě, konkrétně ve výnosu císaře Caracally z roku 212 n. l., známém jako *constitutio Antoniniana*. Již Římané chápali, že občanem (*Civis Romanus*) může být jen svobodný člověk, který přísluší k některé z městských obcí. Nicméně současné pojetí státního

pohyb osob, proto se uplatňoval princip *ius soli*. Až Ústava Francie z roku 1791 (Titul II., čl. 2 až 6) a počátkem 19. století Code Napoleon obnovuje římskou zásadu *ius sanguinis*, když místo poddanství zavádí občanství (*l'état des citoyens*). Do té doby se jako hlavní kritérium uplatňovalo místo pobytu.³ Zrušení nevolnictví přineslo svobodu pohybu a na to musela úprava vztahu jedince a státu reagovat. Týkalo se to nejen organizace území a výběru daní (urbariální a berní reformy Josefa II. z let 1785–1789), nýbrž i přímého vztahu jedince a státu nezprostředkovaného vrchností.⁴ Velké kodifikace (u nás obecný občanský zákoník 1811) se musely vypořádat s otázkou soukromoprávních poměrů cizinců a proto též upravovaly otázky státního občanství. Existenci vnitrostátní úpravy státního občanství respektovaly (možnost *opce*) mezinárodní smlouvy již v 18. a poč. 19. století v souvislosti se změnami území v důsledku napoleonských válek (v souvislosti s Vídeňským kongresem).

1. OBECNÉ VÝZNAMY POJMU OBČANSTVÍ

Pojem občanství postupně v 19. století nahrazuje pojem poddanství, který přímo vyjadřoval podřízenost poddaného (*Untertaner, sujet, subject, podvlastnýj*) osobě panovníka. Naopak pojem občana měl vyjádřit aktivní stránku vztahu jedince a státu, možnost jedince podílet se aktivně na správě veřejných záležitostí.⁵ Pojem poddanství nebyl rovněž vhodný pro vyjádření formální rovnosti před zákonem, což byl jeden ze základních stavebních kamenů vytvářející se občanské společnosti. S pojmem občana byl rovněž spjat pojem určitých práv, tzv. *práv občanských*, jak je v naší právní oblasti především formulovala Deklarace práv

občanství se postupně vytváří zejména až od konce 18. století a nelze je s římským pojmem *civitas* ztotožňovat. Ve starověkých řeckých městských státech bylo obtížné hovořit o občanství v dnešním smyslu.

³ Např. v Prusku až v roce 1842 stanovil zřejmě první samostatný zákon o nabývání a pozbytování státního občanství vlastníci pruského poddaného tak, že „bydliště uvnitř našich států nemá být v budoucnu samo o sobě důvodem pro uznání vlastnosti být Prusem“. Blíže Lichter, M., Hoffmann, W.: Staatsangehörigkeitsrecht. 3. vyd., Köln etc. 1966, s. 1n. Ve Francii byl samostatný zákon o státním občanství přijat teprve v roce 1927. V našich podmínkách lze za takovou úpravu považovat až ústavní zákon č. 236/1920 Sb.

⁴ Proto lze občanství charakterizovat *bezprostředností*. Vztah k veřejné moci není zprostředkovaným vrchností, cechem, církví, univerzitou apod.

⁵ Zpravodaj v Národním shromáždění v této věci Thouret uvedl, že každá společnost musí stanovit znaky, podle kterých může poznat své členy a zejména proto, že občanství je předpokladem, aby se někdo mohl stát *aktivním občanem* (*citoyen actif*). Blíže Makarov, A.N.: Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts. 2. vyd., Stuttgart 1962, s. 104.

člověka a občana za francouzské revoluce v roce 1789. Již předtím však tento aspekt rozvedl Rousseau,⁶ který rozlišil postavení jedince *jako občana* (při účasti na svrchované moci) a *jako poddaného*, když se podrobuje zákonům.

Něco jiného je občanství obce podle § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích. Občanem obce tak může být i cizinec.⁷ Širším pojmem než občanství je *příslušnost*. Ten zahrnuje i příslušnost právnických osob k určitému státu (§ 32 zákona č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním – dále jen „ZMPSP“), popř. i lodí, letadel, i když zde je přesnější hovořit o *přináležitosti*.⁸

Pro úplnost nutno dodat, že se můžeme setkat i *dalším členěním pojmu státního občanství* jako např. s *vnitřním občanstvím* (*citizenship*) ve vnitrostátním právu a *vnějším občanstvím* (*nationality*) v pojetí mezinárodního práva.⁹

Z hlediska mezinárodního práva lze definovat občanství jako právní vztah snadněji než ve vnitrostátním právu. V 90. letech tato problematika nabyla ještě *třetího rozměru*, kdy vzniká nejen vztah mezi jedincem a státy, nýbrž i mezi jedincem a nadstátním útvarům a tímto útvarům a státem v rámci vzniku *občanství Evropské unie* podle Maastrichtské smlouvy (čl. 8 až čl. 8e).¹⁰

Dále můžeme *rozlišovat mezi obecným* pojmem občanství, který charakterizuje zvláštní vztah fyzické osoby a státu a *funkčním* pojmem občanství, který je vymezen pro určitý účel a může jako občana charakterizovat někoho, kdo jím ve státoobčanském smyslu není nebo nebyl.¹¹ Setkáváme se zde např. s formulací, že někdo je pro „*účely tohoto zákona*“ považován za občana nebo má

⁶ Rousseau, J.J.: O společenské smlouvě. Praha 1949, s. 24

⁷ Blíže Filip, J.: Ústavní právo, I. díl, s. 349; Kopecký, M.: Právní postavení obcí. Jinočany 1992, s. 67.

⁸ Trestní zákon zase v § 17 odst. 3 hovoří o trestnosti činu spáchaného na palubě lodí nebo letadla, které jsou „*registrovány v ČR*“. Jedná se o tzv. *princip vlajky*, který byl zaveden novelou trestního zákona č. 175/1990 Sb.

⁹ Osoba, která je z hlediska mezinárodního práva považována za občana státu, jím vždy nemusí být z hlediska vnitrostátního práva. Blíže Weiss, P.: Nationality and Statelessness in International Law. 2. vyd., Alphen aan den Rijn 1979, s. 5–6. Nemusí jít přitom jen o fakt, že je právníkou osobou.

¹⁰ V tomto případě však nejde o státní občanství s jeho výlučností, bezprostředností a dalšími znaky. Proto se někdy označuje jako „*evropský indigenát*“. Blíže Hobe, S.: Die Unionsbürgerchaft nach dem Vertrag von Maastricht. Der Staat, roč. 1993, č. 2, s. 252.

¹¹ Např. § 18 trestního zákona, § 33 odst. 2 a 3 ZMPSP, § 19 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Do zásahu Ústavního soudu (nálezy č. 164/1994 Sb. a č. 29/1996 Sb.) naopak náš stát nakládal s určitou kategorií našich občanů jako s cizinci. Nejkomplikovanějším případem tohoto pojetí (z hlediska restitučních nároků) je ultraaktivní ustanovení § 2 odst. 2 úst. dekretu č. 33/1945 Sb., podle kterého třeba na osoby, kterým bylo vydáno osvědčení typu B, hledět až do vyřízení žádosti o zachování čs. občanství jako na státní občany.

postavení „jako“ občan nebo naopak jako cizinec (zpravidla oblast devizového práva).

Kromě toho se ještě v našich právních předpisech občas setkáváme s pojmem **občan ve smyslu fyzické osoby** (dříve i občanský zákoník). V takovém případě je nutno vyjít z čl. 42 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb., ze kterých plyne, že občanem se v Listině rozumí státní občan ČR. Zde je důležité i intertemporální ustanovení čl. 42 odst. 3 Listiny, podle kterého **pod pojmem občan se rozumí každý člověk, „jde-li o základní práva a svobody, které Listina přiznává bez ohledu na státní občanství“**. Platí to pro předpisy vydané do účinnosti Listiny, tj. do částky č. 6/1991 Sb. rozeslané dne 8. února 1991.¹² V ostatních případech je tedy třeba pod pojem občan rozumět státního občana ČR.

Právní povaha pojmu státního občanství je vymezována různě.

Hovoří se o něm jako o:

- **právním vztahu.** Tento přístup se odvozuje od původního poddanského vztahu a později od teorie společenské smlouvy a klade důraz na vymezení vzájemných práv a povinností jedince a státu (zejména Francie, Španělsko, Švýcarsko),
- **právním stavu (*status civitatis*).** Podle tohoto přístupu je občanství právním statutem jedince, ze kterého plynou určitá práva a povinnosti, není rozhodující která, neboť se mohou stále měnit (USA, Itálie, SRN), aniž to může jedinec bezprostředně ovlivnit (zejména při narození). Prostě určitá práva a povinnosti má jedinec právě proto, že se v takovém stavu nachází (stejně jako je-li např. ženatý),
- dále se hovoří o občanství jako **zvláštním subjektivním právu, svazku, vlastnosti** apod.

Všechny tyto přístupy mají své opodstatnění.¹³ Není třeba je stavět vždy proti sobě.

¹² Tím má jiný význam např. obsah zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, neboť podle čl. 20 odst. 1 Listiny toto právo náleží každému.

¹³ K tomu blíže zejména Makarov, A.N.: Allgemeine Lehren, s. 19n.; Weiss, P.: Nationality, s. 29n.; Thienel, R.: Österreichische Staatsbürgerschaft. I. sv., Wien 1989, s. 24n. Tyto přístupy jsou sice i ideologicky zabarveny, nacházíme je však stejně i v literatuře bývalých socialistických zemí. Obsáhlý přehled viz např. u Váňanov, V.: Bългарското гражданство. София 1978, s. 11–13.

2. STÁTNÍ OBČANSTVÍ JAKO PRÁVNÍ VZTAH NEBO PRÁVNÍ STATUS

Tradičně byl zastáván názor o občanství jako statusu z toho důvodu, že občanství se dá popsat jako trvalá, na pobytu na území státu nezávislá příslušnost ke státu, nelze ji však takto definovat, neboť v každém státě je zcela nezávislá na konkrétních právech a povinnostech (a tak by v každém státě měl tento pojem jiný význam).¹⁴ Dnes je již podle mého názoru ovšem situace poněkud jiná a lze uvažovat o definování státního občanství rovněž prostřednictvím určitých práv a povinností.¹⁵ Na přelomu století to bylo obtížné, neboť zde chybělo ústavní soudnictví a občan mohl být často považován za pouhého destinátáře, nikoli za subjekt práv (v podobě vynutitelných nároků), která tvoří typický obsah státního občanství (viz níže).

Pojetí občanství jako statusu znamená, že se klade důraz na skutečnost, že někomu je přiznáno určité postavení (*status civitatis*), se kterým jsou spojená určitá práva, nelze však předem vymezit která.¹⁶ To ovšem neznamená, že občanství jako zvláštní právní vztah mezi jednotlivcem a státem nelze k určitému okamžiku vymezit (viz níže). Je to však jen situace *ad hoc*. Přesnější je proto charakterizovat občanství jako status, se kterým stát spojuje určitá práva a povinnosti fyzické osoby, které jsou v důsledku poskytnutí tohoto statusu právně vynutitelné. Na základě udělení takového statusu proto vzniká zvláštní právní vztah fyzické osoby a státu, jehož předpokladem je právě občanství. Nevyhneme se však ani charakteristice státního občanství jako právního vztahu či subjektivního práva.

Lze proto říci, že **právní obsah státního občanství je vymezen právy a povinnostmi, pro které je občanství předpokladem.**¹⁷ Je sporné, zda jde jen o určité

¹⁴ Tento názor je tradičně přebírán z práce Jellinek, G.: System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1919 (reprint z roku 1905), s. 118. U nás jej razil Weyr, F.: Soustava československého práva státního. 2. vyd., Praha 1924, s. 434 a Československé ústavní právo. Praha 1937, s. 301 v polemice s Pražákem, který hájil povahu státního občanství jako subjektivního veřejného práva vůči státu. Viz Pražák, J.: Rakouské právo ústavní. 3. část, 2. vyd., Praha 1902, s. 13, 26.

¹⁵ V mezinárodním právu je nepochybně definice občanství ve smyslu právního vztahu (ovšem mezi státy) snazší, neboť skutečně *implicitě* zahrnuje právo na diplomatickou ochranu, právo státu udělovat občanství, právo na respektování ze strany jiných států.

¹⁶ G. Jellinek: cit. dílo, s. 117 v této situaci uvádí názor G. Seydela, podle kterého by pokus definovat občanství pomocí vzájemných práv a povinností státu a jedince znamenal podniknout okružní jízdu státním právem.

¹⁷ Totéž platilo i opačně. Např. § 42 odst. 2 trestního zákona č. 86/1950 Sb. stanovil, že trest ztráty státního občanství zahrnuje v sobě ztrátu čestných práv občanských, vyloučení z vojska

práva a povinnosti (nepříslušící cizincům) a nebo o všechny, které občanovi náleží. To byl v podstatě důvod úpravy občanství v civilních kodexech počátkem 19. století, kde pouze občan měl plnost práv.

Státní občanství je dále charakterizováno tím, že vyjadřuje trvalou příslušnost osoby ke státu. Nemění se ani tehdy, upustí-li občan státní území. Na rozdíl od občana obce nebo obyvatele státu, kterými může být i cizinec, není pro existenci tohoto vztahu rozhodující přihlášení se k pobytu na území státu.¹⁸ I proto spojoval obecný občanský zákoník plnost práv se státním občanstvím.

Tento obsah je podmíněn množstvím nejrůznějších faktorů. Jsou to především determinanty časové, ekonomické (hospodářská situace státu), ideologické (třídní, rasové přístupy ke státnímu občanství), demografické a jiné.¹⁹ Obsah se proto může měnit.

3. STÁTNÍ OBČANSTVÍ JAKO SUBJEKTIVNÍ VEŘEJNÉ PRÁVO

Konečně jde o problém definování státního občanství (mimo problému rozlišení občanství jako právního vztahu a právního statusu) jako subjektivního veřejného práva.²⁰ Vzniká tak složitá otázka, kterou se musel zabývat v jiných souvislostech i Ústavní soud.²¹ Zde musíme rozlišit dvě roviny – ústavní a zákon-

a propadnutí celého jmění. Ztráta občanství však byla spojena s uložením trestu ztráty českých práv občanských (např. výkon veřejných a řídicích funkcí, používání titulů, volební právo, zastávání funkcí ve veřejných organizacích). Zákonem č. 63/1956 Sb. byl tento trest zrušen. Zákon č. 88/1990 Sb. s obnovením občanství takto postižených osob nepočítal. Zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci pouze tyto tresty zrušil. V judikatuře Ústavního soudu byly řešeny pouze otázky zrušení trestu propadnutí majetku, nikoli ztráty občanství.

¹⁸ V minulosti bylo základním předpokladem státního občanství domovské právo v určité obci na území státu, které zajišťovalo právo na nerušený pobyt v obci a právo na chudinské zaopatření. Zákon č. 105/1863 ř.z., týkající se úpravy poměrů domovských tak byl veřejnoprávní reakcí na zánik poddanství a svobodu pohybu a pobytu. Ústavní soud na tento problém narazil při posuzování ústavnosti podmínky státního občanství v zákoně o mimosoudních rehabilitacích.

¹⁹ I to ztěžuje definování občanství. Jinak se k němu přistupovalo v době revoluční (Francie, Rusko, Kuba, jinak v typicky přistěhovaleckých státech (Jižní Amerika, Austrálie), jinak v totalitářních státech, jiná byla imigrační politika USA v 19. století a jiná je na konci 20. století.

²⁰ U nás tuto koncepci zavedl Jiří Pražák, podle kterého šlo o souhrn práv a povinností jedince vůči státu. Viz blíže jeho cit. dílo, s. 9, 13, 26–27.

²¹ Jednalo se o návrh na zrušení ustanovení § 17 ZSO podaný v souvislosti s projednáváním ústavní stížnosti P. Uhla, kterému bylo odmítnuto vydání osvědčení o státním občanství ČR s odůvodněním, že si zvolil občanství SR. Viz náleží Ústavního soudu č. 6/1996 Sb., kterým byl návrh ve věci § 17 ZSO zamítnut. Ústavní stížnosti bylo sice vyhověno, avšak z důvodu procesního pochybení obecného soudu (viz náleží I. ÚS 2/95, Sb.n.u., sv. 5, č. 38), takže Ústavní soud se

nou. Významnější je pochopitelně ta prvá. Existuje základní právo na státní občanství? Odpověď na tuto otázku vyžaduje analýzu nároků, které by se se státním občanstvím spojovaly.²² V podstatě lze složky možného subjektivního (a základního) veřejného práva vyjádřit následujícím způsobem:²³

– právo na získání státní příslušnosti. Takové právo v ústavním pořádku ČR výslovně zakotveno není.²⁴ Podle Listiny má každý jedinec určitá práva, pokud jsou však spojena se státním občanstvím (čl. 42 odst. 1), nárok na získání občanství z tohoto důvodu nemá. Pouze čl. 24 bod 3 MPOPP stanoví, že „každé dítě má právo na státní příslušnost“. To je v ZSO zajištěno podobě principu vyloučení apatristu. Na základě uvedeného ustanovení čl. 24 bod 3 by však byl tento nárok prosazován obtížně.²⁵ V rovině ZSO je však tento požadavek vůči dětem bez státního občanství narozeným na našem územím garantován v § 3 písm. b) a § 5 ZSO. Dospělý bezdomovec však takové právo v žádném případě zajištěno nemá²⁶ a meritorně by neměl u Ústavního soudu uspět,

– právo na ochranu proti svévolnému zbavení státní příslušnosti. Jako reakci na praxi minulého režimu zakotvila Ústava ČR tento princip výslovně a tato složka práva státního občanství je skutečně subjektivním veřejným právem.²⁷ Toto

vlastnímu řešení vyhnul. Upozornit však třeba na text odlišného stanoviska soudkyně Ústavního soudu I. Brožové. Meritorní řešení (ve prospěch P. Uhla) je obsaženo v nálezu IV. ÚS 34/97 ze dne 5. května 1997. Zde však nutno upozornit na odlišné, logické a přesvědčivé stanovisko soudce P. Varvařovského, který se vyjádřil pro zamítnutí návrhu.

²² Základní práva jsou často tvořena celou řadou složek jako např. vlastnické právo (právo věc držet, užívat atd.), právo na práci, volební právo atd. Jen čl. 26 odst. 1 Ústavy Portugalska hovoří přímo o právu na státní občanství.

²³ Možno zde vyjít ze vzoru čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, ze kterého možno odvodit zde uvedené tři druhy nároků.

²⁴ Právo na udělení státního občanství bylo výslovně založeno pouze zákonem č. 88/1990 Sb. a zákonem ČNR č. 92/1990 Sb. jako forma nápravy křivd z období 1. října 1949 až 31. prosince 1989. Třeba zdůraznit rozdíl formulace § 7 ZSO (lze udělit) a § 2 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, podle kterého status uprchlíka za splnění podmínek „se přiznat“, kdežto členům jeho rodiny, kteří je nesplňují, tento statut opět „lze přiznat“. Proto se domnívám, že procesní pozici žadatele o status uprchlíka nelze ztotožňovat s pozicí žadatele o občanství.

²⁵ Obdobně ustanovení čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (sdělení FMZV č. 104/1991 Sb.). Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (vyhl. č. 62/1987 Sb.) v čl. 9 sice uvádí, že ženám má náš stát poskytnout rovná práva s muži nabývat, měnit, ponechat si svou státní příslušnost, i zde však nejde o ustanovení s povahou *self-executing*.

²⁶ V Rakousku je to i nyní spojeno se získáním řádné profesury. Rovněž Pražák, J.: cit. dílo, s. 19 (který považoval jinak občanství za subjektivní veřejné právo) uváděl, že proti neudělení občanství je možná stížnost k vyšší správní instanci, nikoli však k Říšskému soudu nebo Správnímu soudnímu dvoru, neboť šlo o důsledek volného uvážení. Rovněž nyní by byl podle § 61 správního řádu přípustný rozklad proti zamítavému rozhodnutí Ministerstva vnitra o neudělení občanství.

²⁷ K výkladu tohoto ustanovení je důležitý náleží Ústavního soudu č. 6/1996 Sb. Jinak postupoval

právo je absolutní, tzn. platí pro jakýkoli způsob odnětí státního občanství. Není zakázáno pouze jeho *svévolné* odnětí jako v případě čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv. Toto právo je *jednotné*, tzn. že platí pro všechny občany bez ohledu na to, jakým způsobem státní občanství ČR nabyli.²⁸ Dále je *vynutitelné*. Výrazně tak chrání postavení jedince v ČR i před zásahy zákonodárce a požívá vyšší ochrany než např. vlastnické právo (čl. 11 odst. 4 Listiny). Je třeba vidět, že toto právo lze nepřímo dovodit i z toho, že ztrátou občanství by jedinec přišel o řadu základních práv, což Listina rovněž nepřipouští.²⁹ V této podobě jde ovšem o právo absolutní a výslovně uvedené, – **právo na změnu státní příslušnosti**. Toto právo výslovně ústavní pořádek ČR neobsahuje.³⁰

Dá se dovodit pouze z předpisů ZSO (§ 16 až 17). Jeho uplatnění má však za následek ztrátu státního občanství ČR ve smyslu § 17 ZSO, jak to potvrdil nálež Ústavního soudu č. 6/1996. Nelze proto konstruovat ústavní nárok mít dvojí státní občanství oproti čl. 62 odst. 1 Ústavy Ruské federace).

Od této problematiky třeba odlišovat vývoj názorů v mezinárodním právu. Z počátku zde byl jednoznačný názor, že udělení občanství je věcí svrchovanosti každého jednotlivého státu. Postupně se však názory vyvíjely v tom směru, že státní občanství začíná (ještě není) být považováno rovněž za nezczitelné lidské právo.³¹ S ohledem na čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR ve spojení s čl. 10 jde o problematiku budoucích mezinárodních smluv, které budou mít nadzákoný charakter v našem právním řádu, a proto na tento problém rovněž upozornuji.

Ústavní soud v nálezu IV. ÚS 34/97 (pozn. č. 21).

²⁸ Obdobným způsobem je charakterizováno ustanovení čl. 16 odst. 1 Základního zákona SRN, který byl pro čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR vzorem. Z novější literatury srov. Ziemske, B.: Die deutsche Staatsangehörigkeit nach dem Grundgesetz. Berlin 1995, s. 325. Obdobné ustanovení obsahuje čl. 11 odst. 2 Ústavy Španělska a čl. 6 odst. 3 Ústavy Ruské federace z roku 1993.

²⁹ van Dijk, P., van Hoof, G.J.H.: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2. vyd., Deventer–Boston 1990, s. 496–497 stojí na stanovisku, že není přípustné, aby se stát vyhnul plnění požadavku Evropské úmluvy (zde právo na pobyt na území – čl. 3 b. 2 Protokol č. 4.) tím, že někomu odejme občanství (to byl případ postupu našich úřadů do roku 1989).

³⁰ Na rozdíl od výše uvedeného čl. 6 odst. 3 Ústavy Ruské federace. Z Evropské úmluvy nelze dovodit nárok na určité občanství, ani na změnu státního občanství. K tomu viz stanovisko Evropské komise pro lidská práva otištěné in: Österreichische Juristen-Zeitung, roč. 1993, s. 142 ke stížnosti č. 14447/88.

³¹ Vývojem názorů v této oblasti se podrobně zabývá Chan, J.M.M.: The Right to a Nationality as a Human Right. Human Rights Law Journal, roč. 1991, č. 1–2, s. 1–14. Zde je rovněž rozebrán dosud neúspěšný pokus přijmout takovou úpravu jako dodatkový protokol k Evropské úmluvě. Jinak třeba upozornit na Úmluvu o omezení bezdomovectví z roku 1961 (Convention on the Reduction of the Statelessness), která vstoupila v platnost (ČR není její stranou) v roce 1975.

4. VYMEZENÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ ČR A OBČANA ČR

V Ústavě ČR a v Listině se pojem „občan“ objevuje na více místech. Na rozdíl od Listiny (čl. 42 odst. 1) však jeho použití je zcela bez problémů jen tam, kde Ústava ČR hovoří výslovně o „občanech ČR“, a ne pouze o „občanech“. Je nesporné, že fyzická osoba, která má státní občanství ČR, se nachází v určitém právním vztahu vůči našemu státu, když ČR jí propůjčuje určitý právní status. Tento vztah (např. na rozdíl od kupní smlouvy) nelze přesně definovat jeho obsahem, tj. nezbytnými právy a povinnostmi jeho stran, neboť ty se časem mohou měnit, aniž to vždy má na povahu státního občanství vliv. Přesto lze určitá **typická práva a povinnosti** uvést, zpravidla však státní občanství je sice nezbytnou, nikoli však jedinou dostačující podmínkou pro jejich nabytí.

Státní občanství ČR lze definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby³² a státu (personální výsost), který vzniká z vůle státu, je proti vůli fyzické osoby nezrušitelný (čl. 12 odst. 2 Ústavy ČR), je předpokladem vzniku určitých vzájemných práv a povinností jeho subjektů z hlediska vnitrostátního práva ČR a zakládá zvláštní právní vztahy mezi ČR a jinými státy spočívající zejména v právu ČR rozhodovat o udělování svého státního občanství, v povinnosti jiných států přihlížet při posuzování státního občanství ČR k naší vnitrostátní úpravě,³³ v poskytování ochrany svým občanům mimo území ČR (diplomatická ochrana).³⁴

Na tomto základě se fyzická osoba nachází v právním stavu (status civitatis), který je podmínkou, aby mohla po splnění dalších zákonných podmínek na ČR dále požadovat zejména:

– **právo pobytu na jejím území (čl. 14 odst. 4 Listiny),**

³² Ústavní soud na tuto vlastnost klade zásadní důraz. Proto odmítl (II. ÚS 178/94) jako nepřipustnou ústavní stížnost ve věci státního občanství z toho důvodu, že ji nepodařila fyzická, nýbrž právnická osoba, byť k tomu účelu založená.

³³ Pochopitelně, že i zde platí *výhrada veřejného pořádku (ordre public)* jako v jiných případech mezinárodního práva soukromého. Např. v minulosti některé státy nerespektovaly nacistické, vůči Židům diskriminační, státoobčanské předpisy.

³⁴ K tomuto pojmu viz blíže Weiss, P.: Nationality, s. 32n. V našem právním řádu je opora pro tento postup ČR obsažena v ustanovení § 6 odst. 3 písm. c) zákona ČNR č. 2/1969 Sb. v platném znění, podle kterého je úkolem zajišťování ochrany práv a zájmů ČR a jejich občanů v zahraničí pověřeno Ministerstvo zahraničních věcí. Ústavně však toto právo zaručeno není. Domnívám se, že z pojmu „jiná právní ochrana“ v čl. 36 odst. 1 Listiny tento nárok dovodit nelze. Tradičně toto právo obsahovaly ústavy Bulharska (dříve čl. 57 a nyní čl. 25 odst. 5. Lze poukázat i na čl. 61 odst. 2 Ústavy Ruské federace). Jeho podmínkou však bylo vydání vnitrostátního předpisu, který by určil orgán povinný tuto ochranu (tzv. *zakrilita*) poskytovat. K tomu viz Váňkanov, V.: Osnovnite prava na graždanite v NRB i tjachnata zaščita. Sofija 1990, s. 305–308.

- právo účasti na správě veřejných záležitostí (čl. 18, čl. 19, čl. 57, čl. 84, čl. 93, čl. 94 Ústavy ČR, čl. 20 odst. 2, čl. 21 Listiny) včetně práva vystupovat ve prospěch zachování demokratického charakteru ČR (čl. 23 Listiny),
- právo na hmotné zabezpečení, ochranu zdraví, poskytnutí vzdělání (čl. 30 odst. 1, 31, 33 odst. 2 Listiny),
- možnost výkonu určitých povolání a činností (čl. 26 odst. 4 Listiny a contrario).

Povinností občana vůči ČR je především věrnost státu (§ 91 tr.z.), jeho obrana (branný zákon) a dodržování jeho právních předpisů i mimo její území (čl. 23 Listiny, trestní zákon) jako výraz *personální svrchovanosti*.

Z výše uvedeného tak můžeme vyvodit **typické znaky pojmu státního občanství ČR**. Tyto znaky je odlišují (*definitio fit per genus proximum et differentiam specificam*) od jiných vztahů, které vznikají mezi státem a jedincem. Státní občanství ČR se tak vyznačuje:

- časovou a územní **trvalostí** vztahu,
- jeho veřejnoprávní **vylučností**, která netrpí a nerespektuje existenci obdobného vztahu k jinému státu,
- **personalitou** projevující se ve vlastnostech personální výsosti státu, pouze ČR může určovat jistá práva a povinnosti svým občanům bez ohledu na to, kde se nacházejí,
- **bezprostředností**, tj. nezprostředkovaností jiným vztahem (u nás od konce 18. století – viz výše) k vrchnosti, obci, cechu, rodu atd.,
- **efektivitou** spočívající v nároku na účinnou ochranu ze strany státu, které se lze dovolat,
- **rovností**, která vyjadřuje, že všichni občané mají stejná práva a povinnosti jako ostatní. Nejsou mezi nimi činěny žádné rozdíly z důvodu nabytí občanství.³⁵

Kdo je konkrétně státním občanem ČR, Ústava ČR přímo neurčuje a odkazuje na zákon. Tím je v současnosti především ZSO, který definici státního občana (nikoli státního občanství) podává dvojím způsobem. Státní občanství se tak prokazuje jednak tím, že někdo státním občanem „*byl*“ nebo že se jím „*stal*“, což znamená, že:

³⁵ Podrobně tyto tradiční znaky občanství na příkladu občanství EU sleduje Hobe, S.: Die Unionsbürgerchaft, s. 254–258.

a) na základě *materiální kontinuity* státního občanství³⁶ **nejdříve vymezuje, kdo je státním občanem**. Proto § 1 odst. 1 ZOS stanoví, kdo se ke dni vzniku samostatné ČR, tj. 1. lednem 1993 stal státním občanem ČR. Jsou to „*fyzické osoby, které ke dni 31. prosince 1992 byly státními občany ČR a zároveň státními občany ČSFR*“. V § 1 odst. 2 je současně uvedeno, podle jakých předpisů se při zjišťování této skutečnosti postupuje. Ve vysvětlivce č. 1 jsou tyto předpisy uvedeny pouze příkladmo.³⁷ Tyto osoby nabyly státního občanství samostatné ČR ex lege,

b) **ten kdo tuto podmínku nesplňuje, musí prokázat, že občanství nabyl některým ze způsobů uvedených dále v ZSO**.³⁸

Naše zákonodárství rovněž reaguje na mezinárodněprávní pojetí občanství jako **efektivní, úzké vazby mezi fyzickou osobou a státem**, jak to bylo definováno Mezinárodním soudním dvorem,³⁹ podle kterého je třeba posuzovat solidárnost existence, zájmů, pocitů, faktickou úzkou vazbu s obyvatelstvem určitého státu (*genuine and effective link*). Naše právo však dává přednost před hodnocením nejužší vazby⁴⁰ formálnímu kritériu, které spočívá v dání přednosti občanství nabytému naposledy (§ 33 odst. 2 ZMPSP), pokud jde o občana více cizích států.

³⁶ Blíže k tomuto pojmu srov. Weyr, F.: Československé ústavní právo, s. 296.

³⁷ Podrobný přehled těchto předpisů viz Filip, J.: K problémům mezinárodních smluv se vztahem ke státnímu občanství. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 1997, č. 1 nebo Černý, J., Valášek, J.: Státní občanství ČR. Praha 1996.

³⁸ Z tohoto hlediska je systematika ZSO nepřesná, neboť ve skutečnosti jeho § 1 není obecným ustanovením, nýbrž určením, kdo je občanem a další obsah je určením způsobů, jakým se občanství nabývá a pozbývá, popř. prokazuje.

³⁹ V případě Nottenbohm. Jeho text viz ICJ Reports, roč. 1955, sv. 4 nebo sbírku Bishop, W.W. Jr. International Law. Cases and Materials. 3. vyd., Boston – Toronto 1971, s. 492–497.

⁴⁰ Takové hodnocení může být subjektivně ovlivněno a z tohoto důvodu je kritizován i zamítavý výrok Mezinárodního soudního dvora v případě Nottenbohm (podrobný rozbor případu viz Brownlie, I.: Principles of Public International Law. 3. vyd., Oxford 1979, s. 406–420.). Tato vazba se hodnotí např. podle místa, kde se občan zdržuje, kde má rodinu, vykonává veřejné funkce, kde sloužil v armádě apod.

SUMMARY

The author of the present study deals with some problems of understanding of the citizenship. He describes other meanings of the notion of the citizenship: a) citizenship of a certain municipality; b) citizenship in a broader sense (appropriateness to the state including legal persons, ships, aircrafts); c) distinction between *citizenship* in municipal law and *nationality* in international law and d) the citizenship of the European Union (Art. 8 – 8e of the Maastricht Treaty). He points out such criteria of the Czech citizenship as permanence regardless time and territory, exclusivity in view of public law, personality, effectivity of protection, immediateness the relationship between citizens and their state without mediation by e.g. the municipality and equality regardless the manner of acquisition of the citizenship.

By the author are discussed the three main meanings of the citizenship – citizenship as a *legal status* determined by a state; citizenship as a *legal relation* between natural person and a state where is theoretically given a possibility of a person to influence a content of this relation (in form of so called social contract) and finally the citizenship as a *subjective constitutionally guaranteed basic right* of a natural person. In the last case the author stresses the three main problems: the right to acquire and the right to change the Czech citizenship are not constitutionally guaranteed as distinct from the right to maintain the Czech citizenship (guaranteed by the way of the constitutional complaint by the Constitutional Court). The author recognises the importance of all the three meanings of citizenship nevertheless in legal point of view he prefers to characterize the citizenship as a legal status because of practical impossibility to define the changing content of the citizenship as a legal relation.