

DISKUSE

Viktor Kučera

Zrušení – nový způsob pozbývání státního občanství?

I. Úvodem (legislativně i historicky)

V kontextu vývoje vnitrostátní právní úpravy státního občanství po pádu komunistického režimu v roce 1989 a následného vzniku České republiky jako samostatného státu v roce 1993 se otázka zavedení možnosti zrušení státního občanství poprvé objevila v analýze zpracované ministerstvem vnitra, kterou vláda vzala na vědomí (usnesením ze dne 13. 7. 2005 č. 88) a současně uložila vypracování věcného záměru nového zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, který by do budoucna nahradil současný zákon č. 40/1993 Sb.

V tomto ohledu však dlužno dodat, že předchozí právní úprava od roku 1949, kdy na našem území došlo k první víceméně komplexní úpravě státního občanství, až do roku 1989, resp. 1990 znala obdobný institut, a sice odnětí státního občanství (ve správním řízení) a po určitou dobu též zbavení státního občanství (v trestním řízení), obě jakožto sankční způsob pozbytí státního občanství, který byl plně poplatným komunistickému režimu a reflektoval tehdejší ideologické pojetí právního řádu; pro příklad lze uvést, že takto bylo možné pozbyt státní občanství z důvodu členství v organizaci zaměřené svou činností proti socialistickému zřízení, z důvodu nedovoleného opuštění republiky nebo nevrácení se zpět do stanovené lhůty atd.

Pokud jde o výše zmíněný věcný záměr, jeho návrh byl zpracován a předložen ve dvou částech s tím, že zakotvení zrušení státního občanství jako způsobu pozbývání státního občanství České republiky do zákonné právní úpravy brání čl. 12 odst. 2 Ústavy, podle kterého nikdo nesmí být proti své vůli zbaven státního občanství, a proto je třeba vedle návrhu věcného záměru „obyčejného“ zákona i návrh věcného záměru ústavního zákona, kterým by došlo k potřebné změně Ústavy; ta měla spočívat v doplnění současného čl. 12 odst. 2 v tom smyslu, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství České republiky s výjimkou případů, kdy k jeho nabytí došlo na základě vědomě předložených padělaných či pozměněných listin, vědomě poskytnutých nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů či podkladů nebo na základě vědomého zatajení pod-

statných údajů, v případě, že bez takového jednání by kladné rozhodnutí ve věci nabytí státního občanství České republiky nebylo vydáno. Věcně se tedy jednalo o ústavní umožnění zákonného zakotvení zrušení jako nového způsobu pozbytí státního občanství v případě, že fyzická osoba dosáhla nabytí českého státního občanství (udělením nebo prohlášením) na základě výše uvedeného jednání, které lze souhrnně označit jako „podvodné jednání“, nikoli však ve smyslu trestně právním.¹⁾

Nicméně návrh věcného záměru ústavního zákona vláda neschválila (usnesením ze dne 17. 3. 2008 č. 254), a to v souladu se stanoviskem Legislativní rady vlády, podle kterého to není nezbytné pro případné přijetí „obyčejného“ zákona, který by měl v intencích ústavních mezí podrobněji upravit možnost zrušení státního občanství v těch případech, kdy k nabytí občanství formou udělení nebo prohlášení na základě projevu vůle fyzické osoby došlo podvodným jednáním této osoby. Vláda se tak ve své podstatě vyslovila k tomu, jakým způsobem postačí přistoupit k uvažovanému zavedení institutu zrušení státního občanství v rámci připravované nové právní úpravy. Ještě předtím je však po mém soudu na místě položit si základní otázku, zda je zavedení tohoto nového způsobu pozbytí státního občanství v české právní úpravě opravdu nezbytné?

Na jedné straně proti tomuto institutu lze *prima facie* – zejména z ideového hlediska – těžko cokoli namítat, neboť odpovídá obecnému zájmu na tom, aby právo bylo dodržováno a naopak protiprávní jednání postihováno; nehledě na to, že efektivní státní občanství by jako právní vztah (svazek) mělo být v souladu s opravdovým (faktickým) spojením jednotlivce se státem, založeným na „přímé vazbě“ či „kvalitním spojení“ (*genuine link*),²⁾ o kterém lze v případě nabytí státního občanství pomocí podvodného jednání důvodně pochybovat. Na druhé straně pouze samotný fakt, že se jedná o řešení nějaké nežádoucí situace, na niž pamatují i některé mezinárodní dokumenty zabývající se státoobčanskou problematikou (Evropská úmluva o státním občanství z roku 1997, č. 76/2004 Sb. m. s., či Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961, č. 43/2002 Sb. m. s.), jakož i právní úpravy některých států (Spojeného království, Finska, Španělska, Slovinska aj.), ještě obecně neznamená nutnost přijetí této poměrně restriktivní úpravy, která při podrobnějším pohledu generuje některé problémy, jež je nutné si uvědomit.

II. Zrušení státního občanství a s tím související problémy

Předně je třeba v tomto směru připomenout skutečnost, že v případě zrušení

¹⁾ Obdobně je např. používán termín podvodného jednání či podvodu u DPH, aniž by měl vedle daňových i trestně právní souvislosti, jakkoli tyto samozřejmě nejsou vyloučeny.

²⁾ Viz rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 6. 4. 1955 ve věci *Nottebohm* (*Lichtenštejnsko v. Guatemala*), I. C. J. Reports 1955, a v něm zmíněná potřeba skutečné, přímé vazby mezi jednotlivcem a státem.

státního občanství se dotčená osoba může stát osobou bez státního občanství neboli bezdomovcem (apatridou), což vyplývá ze zásady zamezení vzniku dvojího státního občanství materializované v zákonném požadavku, aby se žadatel o udělení státního občanství vyvázal ze svého původního státoobčanského svazku. Základem je tradiční pojetí státního občanství založené na tom, že loajalita je nedělitelná (nikdo nemůže být dobrým občanem dvou či více států), které v České republice stále platí,³⁾ jakkoli u mnohých států lze v tomto směru zaznamenat stále více liberální přístup ustupující globalizačním a integračním trendům relativizujícím ono výlučné spojení fyzické osoby s jedním státem.⁴⁾

To tedy znamená, že zrušení českého státního občanství by v případě dotčené osoby zpravidla – pokud by jí nebylo předloženo dokladu o pozbytí dosavadního státního občanství prominuto,⁵⁾ případně pokud by se jednalo o uznaného uprchlíka či bezdomovce, u nichž se daný doklad nevyžaduje – vedlo ke stavu bez státní příslušnosti, a nejen to; ve výsledku by to totiž vedlo i k pozbytí občanství EU.

Otázkou, zda je to vůbec principálně možné a slučitelné s právem Unie, zejména čl. 17 Smlouvy ES, který zavedl občanství Unie, se přitom zabýval Soudní dvůr ve svém nedávném rozsudku ze dne 2. 3. 2010, ve věci J. Rottmann v. Freistaat Bayern, C-135/08, dostupném z <http://curia.europa.eu>. Jednalo se o případ původně rakouského státního občana, který nabytí německé státní občanství udělením a Spolková země Bavorsko se následně rozhodla zrušit se zpětnou účinností tento akt z toho důvodu, že žadatel zatajil, že proti němu bylo v Rakousku vedeno vyšetřování (pro podezření ze spáchání trestného činu podvodu) a v důsledku toho nabytí německé státní občanství podvodem. Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že členský stát EU může při výkonu své pravomoci v oblasti státního občanství odejmout občanu Unie státní občanství nabytí udělením, bylo-li tohoto udělení dosaženo podvodem. To platí i tehdy, je-li důsledkem takového odnětí skutečnost, že dotyčná osoba ztratí z důvodu, že již nemá státní občanství členského státu, občanství Unie. V takovém případě musí nicméně toto rozhodnutí dodržet zásadu proporcionality, aby se nejednalo o svévolný akt.

Meze naznačené proporcionality přitom Soudní dvůr v dané kauze vymezil

³⁾ P. Varvařovský ve svém odlišném stanovisku (disentu) k nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 34/97, publikovaném pod č. 47, sv. 8, Sb.NU, dostupném též z <http://nalus.usoud.cz>, poukázal na to, že: „*Státní občanství je právním svazkem, jehož základem je sociální spojení a solidarita zájmů. Vůle nabytí občanství by tedy měla být i vůlí být trvale spjat s územím, na kterém člověk zpravidla trvale sídlí, a tudíž i vztahem k legální státní moci, která jej ovládá. Jinak řečeno, státní občanství by mělo být poutem, nikoli gestem*“.

⁴⁾ Blíže viz VALÁŠEK, M. a KUČERA, V. *Státní občanství, komentář*, Linde Praha, a. s., 2006, str. 18 – 21 a 64 – 69.

⁵⁾ Ministerstvo vnitra jako rozhodující správní orgán v dané věci může prominout předložení daného dokladu za současného splnění několika předpokladů uvedených v ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 40/1993 Sb.

s odkazem na význam statusu občana EU, který mu přisuzuje primární právo tak, že je třeba: „zohlednit případné důsledky, které má toto rozhodnutí pro dotyčného a případně pro jeho rodinné příslušníky, co se týče ztráty práv, která má každý občan Unie. V tomto ohledu je třeba ověřit zejména to, zda je tato ztráta odůvodněna vzhledem k závažnosti protiprávního jednání dotyčného, době, která uplynula mezi rozhodnutím o udělení státního občanství a rozhodnutím o zrušení aktu, jímž bylo státní občanství uděleno, jakož i možnosti dotyčného získat zpět původní státní příslušnost“.

Soudní dvůr tím v podstatě naznačil – vedle již zmíněného vzniku bezdomovectví – další problémové okruhy spojené s institutem zrušení státního občanství, které by bylo možné rozdělit takto: (i) závažnost podvodného jednání, (ii) dopad do práv třetích osob, (iii) uplynutí času a (iv) možnost získání zpět původního státního občanství.

K prvnímu z okruhů je nutno poznamenat, že zrušení státního občanství by nemělo být důsledkem jakéhokoli uvedení nepravdivých skutečností či jejich zatajení, ale mělo by se jednat o vědomé podvodné jednání, jehož míra závažnosti vedoucí až ke zrušení státního občanství by měla být dána především tím, že pokud by byl rozhodujícím správním orgánem předmětný údaj znám, dotčená osoba by státní občanství nenabyla. Přeneseno na výše posuzovanou věc by proto bylo nutné prokázat nejen to, že žadatel zatajil, že proti němu bylo v domovském státě vedeno vyšetřování, ale také to, zda by tato skutečnost ve výsledku znamenala neudělení německého státního občanství. Zrušení státního občanství nesmí dopadnout na případy nějakého formálního opominutí či nepřesného nebo chybného vyjádření (např. ohledně údajů o pobytu) a co víc, nemělo by být bez dalšího vázáno ani na pouhé zatajení či neuvedení nějaké skutečnosti, ale výhradně na závažnost této skutečnosti posuzovanou v relevantním kontextu skutkových okolností konkrétního případu.

V této souvislosti se nabízí zajímavá paralela s bezpečnostní oblastí,⁶⁾ kdy neuvedení skutečnosti v bezpečnostním dotazníku, např. předchozího odsouzení či trestního stíhání, bylo bráno jako jednání, které má vliv na důvěryhodnost prověřované osoby z hlediska vydání osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi (informacemi). Jednání, pro které byla daná osoba odsouzena či trestně stíhána, přitom nebylo samo o sobě skutečností, která by měla vliv na její nedůvěryhodnost; touto skutečností bylo uvádění nepravdivých údajů a právě v něm bylo spatřováno bezpečnostní riziko. Dle stávající správní judikatury však platí, že pouhé neuvedení určité skutečnosti do bezpečnostního dotazníku neznámá samo o sobě bezpečnostní riziko a úvaha o tom, zda jde o chování, které může mít vliv na důvěryhodnost prověřované osoby, musí vycházet i z okolností takového jednání

⁶⁾ Ostatně bezpečnostní hledisko představuje významný prvek v řízení o udělení státního občanství, neboť zákon č. 40/1993 Sb. stanoví v § 10 odst. 3 povinnost posoudit žádost i z hlediska bezpečnosti státu.

a ze závažnosti neuvedené informace; srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 2 As 38/2006 – 69, dostupný z www.nssoud.cz.

Pokud jde o problém dopadu do práv třetích osob, ten se primárně odvíjí od toho, jaké má zrušení státního občanství účinky, tj. zda se jedná o účinky *ex tunc* nebo *ex nunc*. Za situace, kdy by totiž nastaly účinky zrušení státního občanství *ex tunc*, tedy zpětně, to znamená, že by se na dotčenou osobu hledělo, jako by státním občanem nikdy nebyla, dopadlo by to zásadním způsobem především na rodinné příslušníky (manželku, děti), kteří od ní odvodili své státní občanství či případný pobyt na území. Jejich státní občanství či pobyt by tak existoval s určitou výhradou zasahující vůči jednomu z elementárních principů právního státu, a sice požadavku právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, proti kterému se oni sami nijak přímo neprovinili.

Se zmíněným požadavkem právní jistoty úzce souvisí i plynutí času a otázka stanovení lhůty, ve které by ještě bylo přiměřené státní občanství zrušit. Po mém soudu by zde určité časové omezení být mělo a počítal s ním ostatně i návrh věcného záměru, podle něhož by bylo možné zahájit řízení o zrušení státního občanství do pěti let ode dne, kdy došlo k jeho nabytí, přičemž pro samotný akt zrušení státního občanství předvídal účinky *ex nunc*, tj. od právní moci rozhodnutí o zrušení státního občanství tak, aby nebyly zpochybněny dříve založené právní vztahy. Jistým mementem souvisejícím s potřebou stanovení nějaké přiměřené lhůty může být známý a celosvětově sledovaný případ Ayaan Hirsi Ali, somálské uprchlice naturalizované v Nizozemí a posléze také nizozemské poslankyně, proslulá tvrdou kritikou islámu, které s odstupem mnoha let (v roce 2006) hrozila ztráta nizozemského státního občanství za to, že v žádosti o azyl (v roce 1992), resp. v žádosti o státní občanství (v roce 1997) uvedla neúplné a zkreslené údaje.⁷⁾

Ohledně posledního ze zmíněných problémových okruhů lze v podstatě pouze obecně poukázat na to, že státní občanství je svou podstatou institutem vnitrostátního práva a pokud jde o podmínky nabývání a pozbývání státního občanství, tyto stanoví vždy každý stát sám, což byl a je všeobecně přijímaný princip, který státu napomáhá chránit jeho suverenitu, bezpečnost a integritu; úpravou podmínek nabývání státního občanství však nesmí stát porušit právo druhých států, které vyplývá ze stejné zásady státní suverenity.⁸⁾ Z uvedeného je tedy zřejmé,

⁷⁾ Mimochodem daný spor s ministryní pro imigraci a naturalizaci o státní občanství jmenované vedl k odchodu jedné politické strany z vládní koalice, jenž znamenal ztrátu většiny v parlamentu, což následně vyústilo až v demisi nizozemské vlády.

⁸⁾ Podle čl. 1 Haagské úmluvy o jistých otázkách střetů zákonů o státním občanství z roku 1930, která, ač nikdy nevstoupila v platnost, je pokládána za shrnutí mezinárodního obyčejového práva: „...je věcí každého státu stanovit svým zákonodárstvím, kdo jsou jeho státní občané. Toto zákonodárství musí být uznáno jinými státy za podmínky, že je v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a právními zásadami všeobecně uznanými v oboru státního občanství.“

že případné získání zpět původního státního občanství je plně v dispozici toho kterého státu a přijetí daného rozhodnutí přísluší pouze jemu s tím, že pokud by právní úprava umožňovala nějaký řekněme preferenční způsob nabytí státního občanství pro své bývalé občany (což není vyloučeno),⁹⁾ pak by jistě bylo na místě tuto skutečnost zohlednit.

III. Závěrem (aneb jak dál)

Souhrnně lze uzavřít, že problematických oblastí či komplikací souvisejících se zrušením státního občanství je dost¹⁰⁾ (a takového charakteru) na to, aby byly brány vážně v potaz, a to tím spíš, porovnáme-li je i s aplikační praxí v České republice, která v tomto směru nijak excesivní není (a ani to nevyplývá z předloženého návrhu věcného záměru). Mám-li proto odpovědět na otázku naznačenou v samotném názvu, jakož i v dalším textu, tohoto příspěvku, pak jsem s ohledem na vše výše uvedené toho názoru, že nutnost zavedení možnosti zrušení státního občanství je minimálně z praktického hlediska významně zpochybněna a do budoucna by měla být iniciativa upřena spíše na samotné státoobčanské řízení tak, aby bylo případné podvodné jednání v praxi maximálně eliminováno.¹¹⁾

Co bude obsaženo v paragrafovém znění návrhu nového zákona ani v jaké podobě bude nakonec schválen, není v tuto chvíli jasné. Nicméně, pokud by však přece jen bylo přistoupeno k zavedení institutu zrušení státního občanství, je po mém soudu možné (ve shodě se stanoviskem Legislativní rady vlády) argumentovat, že změna Ústavy k tomu skutečně nutná není, neboť se bude jednat o nový způsob pobytí státního občanství, nikoli o jeho zbavení ve smyslu čl. 12 odst. 2 Ústavy, jenž představuje reakci na institut zbavení, resp. odnětí státního občanství z doby před listopadem 1989 a snaží se ústavně právní cestou zabránit svévolnému mocenskému zásahu do práv občana; k tomu srov. nálezk Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 5/95, publikovaný pod č. 6/1996 Sb., č. 74, sv. 4 SbNU a dostupný též z <http://nalus.usoud.cz>, který terminologicky odlišil pojem pozbytí a zbavení státního občanství s tím, že se jedná o dvě kvalitativně různé situace a současně poodhalil výše uvedené ideové kořeny zákazu zbavení státního občanství proti vůli občana, ze kterých je třeba vycházet a které rozhod-

⁹⁾ V některých státech má např. poměrně silný vliv na státní občanství z pohledu jeho snazšího získání příslušnost k danému národu, která by i u bývalého občana mohla být stále zachována jako jeho určitá identita – jazyková, náboženská, kulturní atd.

¹⁰⁾ K tomu srov. KANDALEC, P. Zrušení podloudně získaného státního občanství, *Jurisprudence 5/2009*, str. 28 až 35, jež se dané problematice věnuje ve vazbě na německou právní úpravu a s ní související judikaturu.

¹¹⁾ Navíc je třeba poznamenat, že nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) výslovně pamatuje na situace, kdy se důkazy provedené ve správním řízení posléze ukázaly být nepravdivými a bylo by tedy zřejmě možné některé závažné případy řešit již nyní za pomoci stávajících právních institutů, konkrétně obnovy řízení (ex officio), která správnímu orgánu umožňuje reagovat na skutkové a právní okolnosti, které nastaly, resp. vyšly najevo, po právní moci rozhodnutí.

ně nesměřovaly k poskytnutí ochrany podvodnému jednání.¹²⁾ Ohledně případné konkrétní podoby právní úpravy zrušení státního občanství je v této souvislosti již jen závěrem nutno dodat, že by měla reflektovat všechny výše naznačené problémy tak, aby byl naplněn princip proporcionality, a to při zachování plného soudního přezkumu.

Shrnutí:

Předmětem tohoto článku je institut zrušení státního občanství a jednotlivé problémy, které s tímto způsobem pozbývání státního občanství souvisí, např. vznik bezdomovectví, ztráta občanství EU či zásah do práv třetích osob. Tyto problémy autor prezentuje především v souvislosti s úvahou o tom, zda je připravované zavedení daného institutu do českého právního řádu skutečně nezbytné a dospívá k závěru, že tomu tak není. Pokud by k němu však došlo, není podle jeho názoru nutná změna Ústavy, nicméně daná právní úprava by měla reflektovat všechny naznačené problémy a dostát principu proporcionality.

Revocation – a new way of loss of citizenship?

Summary:

The subject of this article is institute of revocation of citizenship and individual problems with this kind of loss of citizenship is linked such as the emergence of statelessness, loss of European Union citizenship or interference with the rights of third parties. The author presents above mentioned problems in connection with the consideration of whether the planned introduction of the institute in the Czech legal system really is necessary and concludes that this is not. If, however, it was not in his opinion, necessary to make amendment of the Constitution, however, the legal system should reflect all the problems outlined and to implement the principle of proportionality.

¹²⁾ Obdobně KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, str. 124.