

David Kryška

# Právo azylu v Listině základních práv a svobod v historické perspektivě. K poctě docenta Vladimíra Mikule

## Úvod

Nápad na napsání tohoto příspěvku vznikl někdy na přelomu let 2010 a 2011 po rozhovoru mezi autorem a jeho školitelem doc. JUDr. Vladimírem Mikule (1937 – 2013). Ten autora tohoto příspěvku upozornil na historické souvislosti čl. 43 Listiny základních práv a svobod, zejména s úpravou v Ústavě z r. 1960, které v dosavadní literatuře byly zcela opomíjeny. V tomto ohledu stojí za připomenutí, že pan docent Mikule se jako někdejší předseda ústavněprávního výboru Sněmovny národů Federálního shromáždění ČSFR přímo podílel na přijímání Listiny základních práv a svobod. Příspěvek však byl sepsán až nyní, tedy v době, kdy se pan docent Mikule již nemohl na jeho vzniku podílet, byť třeba pouhou radou či kritickou připomínkou. Byl však, a to nejen z důvodu onoho primárního podnětu, napsán ke cti jeho památky.

\* \* \*

Listina základních práv a svobod (dále rovněž „Listina“ nebo „LZPS“)<sup>1)</sup> upravuje právo azylu na ústavní úrovni ve svém čl. 43, když stanoví: *„Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“* Svou projekci v rovině obyčejného (podústavního) práva má toto ustanovení v § 12 písm. a) zákona o azylu,<sup>2)</sup> podle kterého se azyl cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod. Ačkoliv kupříkladu závěr, že Českou a Slovenskou Federativní Republikou v čl. 43 LZPS je dnes třeba rozumět Českou republiku, je jednoznačný, obecně přijímaný a nečiní žádné potíže, obsah

---

\* Úvodem tohoto příspěvku si autor dovoluje poděkovat vážené paní JUDr. Věře Jiráskové, CSc., a panu JUDr. PhDr. Reně Petrášovi, Ph.D., z Právnické fakulty UK v Praze za konzultaci k některým otázkám a poskytnutí některých literárních pramenů.

<sup>1)</sup> Jako součást ústavního pořádku České republiky znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

<sup>2)</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

ústavního práva azylu, tedy co z tohoto ustanovení vlastně vyplývá jak pro cizince hledající v České republice azyl před pronásledováním za uplatňování politických práv a svobod, tak pro Českou republiku a její orgány, vyvolává zejména v teorii, ale i ve správní a soudní praxi kontinuální spor a tato otázka není vůbec řešena jednoznačně.<sup>3)</sup> Ačkoliv tedy čl. 43 LZPS vyvolává v literatuře spory a jednotliví autoři se otázku obsahu tohoto ustanovení snaží vyřešit za pomoci různých interpretačních metod, komentářová literatura si naopak vůbec nevšímá historických souvislostí a základů tohoto ustanovení.<sup>4)</sup> Uvedené platí rovněž pro komentářovou literaturu slovenskou.<sup>5)</sup> Znalost historických základů určitého právního institutu nám umožňuje využít komparativní (ve své historicko-komparativní podobě)<sup>6)</sup> a historické metody výkladu jakožto nadstandardní metody interpretace práva.<sup>7)</sup> Ty, ačkoliv mají pouze doplňkovou funkci, mají význam v případech, kdy standardní metody interpretace práva nevedou k žádnému, či k uspokojivému výsledku.<sup>8)</sup> To je právě případ ústavního práva azylu, kdy jsou naopak některými autory paradoxně jiné nadstandardní metody interpretace používány.

Cílem tohoto příspěvku není rozbor čl. 43 LZPS,<sup>9)</sup> nýbrž představení historických

<sup>3)</sup> Jak si správně všímá MADLEŇÁKOVÁ, L. In: SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. Praha: Leges, 2011, s. 94 – 95. V poslední době je v tomto ohledu relevantní stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, NALUS, v němž se Ústavní soud vyjadřuje rovněž k obsahu čl. 43 LZPS. Detailní rozbor tohoto stanoviska však přesahuje rámec tohoto příspěvku. Srov. též navazující nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 665/11, NALUS.

<sup>4)</sup> Srov. PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 2002, s. 341 – 344 (dále citováno jako *Komentář*); KLÍMA, K. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 991 – 997; KOSAŘ, D., MOLEK, P. In: KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 555 – 567; MOLEK, P. In: WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPIŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 852 – 865 (dále citováno jako *Komentář*).

<sup>5)</sup> Srov. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 366 – 368; DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydání. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 881 – 884. Alespoň rámcový přehled podává BALGA, J. *Azylové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 119 – 123. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v základní rovině je slovenská ústavní úprava práva azylu identická.

<sup>6)</sup> Srovnávání práva (právní komparace) může mít různou podobu. Historickou komparatistikou se rozumí „srovnání současného práva určitého státu s jeho právem minulým, popř. s dřívějším právem jiného státu“ [KNAPP, V. *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 27 (dále citováno jako *Velké právní systémy*)]. Jak uvidíme dále, obě tyto polohy historické komparistiky přitom mají z hlediska výkladu čl. 43 LZPS nemalý význam.

<sup>7)</sup> Srov. BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, s. 182 – 187; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 146 – 151.

<sup>8)</sup> Srov. tamtéž.

<sup>9)</sup> Důvodem není jen to, že tato otázka byla již velmi podrobně rozebrána jinými autory (srov. zejména KOSAŘ, D., MOLEK, P., *op. cit.*, s. 555 – 567), nýbrž rovněž to, že se autor tohoto příspěvku o takový rozbor, a to v širších ústavních, evropských, mezinárodněprávních a procesních souvislostech, ve spoluautorství již pokusil (srov. VĚTROVSKÝ, J., KRYSKA, D. *Právo cizince na řízení o mezinárodní ochraně a ústavní pořádek České republiky. Právní rádce č. 7/2011*, s. 4 – 23).

základů práva azylu, které by mělo do výše uvedené diskuse přispět pohledem, který zatím nebyl právní vědou takřka vůbec akcentován. Pozornost bude přitom věnována až vývoji od r. 1918, tedy od vzniku samostatného Československa. To však neznamená, že by institut azylu na našem území, byť v poněkud odlišném smyslu, do té doby neexistoval.<sup>10)</sup>

Azyl jako původně institut náboženské povahy (jedinec se uchyluje na sakrální místo vyňaté ze světské působnosti) je během pozdějšího vývoje sekularizován a získává povahu azylu územního, kdy ochranu jednotlivci poskytuje feudál jako suverén na určitém území.<sup>11)</sup> Územní azyl je tak důsledkem územní suverenity.<sup>12)</sup> Do podoby tzv. vnitrostátního politického azylu se územní azyl vyvíjí zejména v důsledku Velké francouzské revoluce, která jej formuluje jako právní princip obsahující povinnost státu poskytovat ochranu cizincům, kteří byli vyhnáni ze země svého původu z politických důvodů.<sup>13)</sup> Azyl tak napříště slouží k ochraně před pronásledováním „výlučně z důvodů politických“.<sup>14)</sup> Vnitrostátní (územní) politický azyl však neztratil povahu „nezadatelného práva územního suveréna“,<sup>15)</sup> kterou si drží v zásadě dodnes, neboť bez ohledu na možnou příznivější vnitrostátní právní úpravu z hlediska mezinárodního práva „[z]ůstává právem státu ... azyl udělit.“<sup>16)</sup>

Aniž bychom zabíhali do přílišných detailů, jde-li alespoň o stručné vysvětlení pojmu azylu, můžeme uvést definici často uváděnou v literatuře, která považuje azyl za „ochranu, kterou stát poskytuje na svém území nebo na jiném místě spadajícím pod některý z jeho orgánů jednotlivci, který jej přišel vyhledat“.<sup>17)</sup> Institut azylu tak může být chápán pouze jako „specifický důvod pobytu osoby na cizím území“.<sup>18)</sup> V nejširším smyslu se tak nemusí jednat přímo o institut takto formálně nazvaný

---

<sup>10)</sup> Blíže srov. LOJEK, A. *České azylové právo 16. až 18. století. Kořeny pozdější úpravy nebo možná inspirace pro současnost?* Praha: Právnická fakulta UK v Praze v nakl. Eva Rozkotová, 2011 (dále citováno jako *České azylové právo*); LOJEK, A. K otázce rakouského azylového práva 16. až 18. století. *Právněhistorické studie č. 41/2012*.

<sup>11)</sup> ČEPELKA, Č. In: ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. (eds.) a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. 2. vydání. Praha: Právnická fakulta UK v Praze v nakl. Eva Rozkotová, 2012, s. 12 – 14.

<sup>12)</sup> SINHA, S. P. *Asylum and International Law*. Hague: Martinus Nijhoff, 1971, s. 20.

<sup>13)</sup> Srov. tamtéž, s. 19. Doslova „z důvodů svobody“ (fr. *pour la cause de la liberté*), jak stojí v čl. 120 Francouzské ústavy z 24. června 1793 (jakobínská Ústava z roku I, fr. *Constitution de l'an I*). Tato ústava je dostupná na [http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution\\_du\\_24\\_juin\\_1793](http://fr.wikisource.org/wiki/Constitution_du_24_juin_1793) (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>14)</sup> ČEPELKA, Č., *op. cit.*, s. 14. K vývoji politického azylu srov. rovněž LOJEK, A. *České azylové právo*, s. 101 – 110.

<sup>15)</sup> POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu. Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 218, s odkazem na bohatou literaturu.

<sup>16)</sup> Tamtéž, s. 219, s odkazem na zahraniční literaturu. V tomto ohledu srov. též ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 27 – 28.

<sup>17)</sup> Definice vytvořená Institutem pro mezinárodní právo, citováno podle Grahl-Madsen, A. *The Status of Refugees in International Law. Vol. II – Asylum, Entry and Sojourn*. Leiden: A. W. Sijthoff, 1972, s. 3 (překlad J. Větrovského In: VĚTROVSKÝ, J., KRYSKA, D., *op. cit.*, s. 19).

<sup>18)</sup> VĚTROVSKÝ, J., KRYSKA, D., *op. cit.*, s. 5.

a upravený ve vnitrostátním právním řádu, nýbrž tato ochrana může být státem poskytována různou formou. Stejně tak může být azyl ve vnitrostátní praxi státu poskytován, aniž by byl dostatečně (či vůbec) právem upraven. To nám ukazuje mimo jiné právě historický vývoj institutu azylu v české, resp. československé, právní, správní, ale rovněž politické praxi. Azylem se v tomto příspěvku přitom rozumí výše uvedený vnitrostátní (územní) azyl politický.

### Politický azyl v první Československé republice

S institutem azylu (v nejširším slova smyslu) se můžeme setkat prakticky od prvních dnů nově vzniklé republiky. Do českých zemí totiž již v průběhu první světové války přicházely osoby z těch míst monarchie, kde probíhaly boje – jednak z oblastí severní Itálie a jednak z Haliče a Bukoviny.<sup>19)</sup> Tyto osoby, které bychom dnes označili za vnitřně přesídlené osoby,<sup>20)</sup> o tento svůj „status“ v důsledku rozpadu rakousko-uherského soustátí a vzniku samostatné Československé republiky přišly.<sup>21)</sup> Vedle toho se orgány nového státu musely postavit k otázce osob z území bývalého carského Ruska hledajících ochranu před novou sovětskou mocí.<sup>22)</sup>

Z hlediska zemí původu osob, které v meziválečném Československu hledaly ochranu, se jednalo zejména o sovětské Rusko (Sovětský svaz) a ve třicátých letech Německo a Rakousko,<sup>23)</sup> ale rovněž Polsko, Maďarsko, Rumunsko či Jugoslávii.

---

<sup>19)</sup> Srov. Velké a malé dějiny. In: FRANKL, M. a kol. *Naši nebo cizí? Židé v českém 20. století*. Svazek 1. Praha: Židovské muzeum v Praze – Institut Tereziánské iniciativy, 2013, s. 207 – 216. Citovaná práce se tímto problémem zabývá z pohledu židovských obyvatel Haliče a Bukoviny.

<sup>20)</sup> Za vnitřně přesídlené osoby (*internally displaced persons* – IDPs) jsou považovány „osoby nebo skupiny osob, které byly násilně či jinak nedobrovolně donuceny opustit své domovy nebo místa svého obvyklého pobytu, a to zvláště v důsledku nebo ve snaze vyhnout se důsledkům ozbrojeného konfliktu, násilí, porušování lidských práv, přírodních katastrof či katastrof způsobených lidmi, a které nepřekročily mezinárodně uznávané hranice států“. BÍLKOVÁ, V. In: ŠTURMA, P., HONUSKOVÁ, V. (eds.) a kol., *op. cit.*, s. 130. Jak uvádí citovaná autorka, jedná se o definici zakotvenou v Řídících principech pro vnitřní přesídlení (*The Guiding Principles on Internal Displacement*).

<sup>21)</sup> Během války postavení těchto osob částečně upravovaly císařské nařízení č. 213/1914 ř. z., o ochraně civilních osob, které k účelům vedení války budou ze svého pobytového místa s donucením vzdáleny, a zákon č. 15/1918 ř. z., o ochraně válečných uprchlíků.

<sup>22)</sup> Např. z interních dokumentů Ministerstva vnitra vyplývá, že v letech 1920 až 1921 byly politické úřady instruovány, aby „úplně spolehlivým a politicky nezávadným“ bývalým ruským válečným zajatcům byl na jejich žádost povolován pobyt na území Československé republiky. SLÁDEK, Z., BĚLOŠEVSKÁ, L. a kol. *Dokumenty k dějinám ruské a ukrajinské emigrace v Československé republice (1918-1939) – Dokumenty k istorii ruskoj i ukrajinskoj emigracii v Čechoslovackoj respubliky (1918-1939)*. Praha: Euroslavica, 1998, s. 22.

<sup>23)</sup> Co se počtu těchto osob týče, V. Veber uvádí v případě emigrantů z Ruska číslo 25 tisíc v polovině 20. let (jejich počet následně klesal), ve vztahu k emigrantům z Německa a Rakouska uvádí číslo 55 tisíc. (VEBER, V. *Emigrace z Ruska a 30. léta*. In: VEBER, V. a kol. *Ruská a ukrajinská emigrace v ČSR v letech 1918-1945*. Sborník studií – 3. Praha: Karolinum, 1995, s. 7 – 9). Jiná publikace však hovoří celkem o deseti tisících „registrovaných uprchlících“ v meziválečném Československu a odhaduje, že „neoficiálních uprchlíků“ mohl být přibližně stejný počet, tedy celkem přibližně 20 tisíc osob (srov. Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 222). Rozbor důvodů této

Důvody byly jak politické (ruští bělogvardějci a monarchisté, z jiných států sociální demokraté, komunisté, ale kupříkladu rovněž členové německé Černé fronty), tak národnostní (zejména se jednalo o osoby židovského původu).<sup>24)</sup>

Hovoříme-li o azylu v období první Československé republiky, musíme si uvědomit, že zde žádná vnitrostátní úprava, která by jej upravovala jako samostatný právní institut, neexistovala. Vedle toho měl azyl v tomto období výrazný politický obsah, jednalo se o otázku správní praxe a jeho alespoň nějaké právní ukotvení nutno hledat v roztržité a dualistické právní úpravě cizineckého, domovského a státoobčanského práva. Udělování azylu přitom ovlivňovaly mezinárodní i vnitrostátní politické zájmy, zájmy hospodářské, ekonomické, sociální, ale rovněž otázky vnitřní bezpečnosti, veřejného pořádku. Jediný právní dokument, který se k této problematice přímo vztahuje, představuje Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků, která však měla mezinárodněprávní povahu a vztahovala se pouze na určitou skupinu osob (bývalé ruské a turecké občany) a Československo ji uplatňovalo s některými výhradami.<sup>25)</sup> Osoby, na něž se tato mezinárodní smlouva nevztahovala, ať již z důvodu časové či osobní působnosti, mohly „azyl“ (v materiálním smyslu) získat buďto formou povolení k pobytu, udělením státního občanství nebo eventuálně pouze udělením práva domovského.

První možnost, jak bylo možno požívat v Československé republice azyl, představoval některý z druhů pobytu. Ústavní listina z r. 1920<sup>26)</sup> právo usazovat se na kterémkoliv místě Československé republiky přiznávala pouze československým státním občanům.<sup>27)</sup> Cizinci mohli překročit státní hranice a zdržovat se na území Československa pouze s cestovními pasy vyhovujícími zákonným požadavkům.<sup>28)</sup>

---

početní diskrepance přesahuje téma tohoto příspěvku. Lze je ale spatřovat jednak v nedostatku výslovné právní úpravy a vůbec v problematičnosti vymezení osob, které lze do součtu započíst.

<sup>24)</sup> Srov. např. VESELÝ, J. a kol. *Azyl v Československu 1933-1938*. Praha: Naše vojsko, 1983.

<sup>25)</sup> Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků z 28. října 1933 byla vyhlášena pod č. 179/1935 Sb. z. a n. Srov. BALGA, J., *op. cit.*, s. 119 – 120. Zde se však nejednalo o azyl, nýbrž o uprchlictví, tedy institut práva mezinárodního. Z rozdílů mezi azylem a uprchlictvím, kterým se podrobně věnuje mnohá zde využívaná literatura, lze obecně zmínit, že rozhodnutí o přiznání statusu uprchlíka má deklaratorní povahu, neboť uprchlíkem se člověk stává objektivně, kdežto rozhodnutí o udělení azylu má povahu konstitutivní, neboť tento je jednotlivci udělen z vůle státu (srov. např. MOLEK, P. *Komentář*, s. 853).

<sup>26)</sup> Ústavní listina Československé republiky uvozená zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

<sup>27)</sup> Srov. § 108 odst. 1 Ústavní listiny z r. 1920.

<sup>28)</sup> Srov. § 3 nařízení vlády republiky Československé č. 215/1921 Sb. z. a n., kterým se vydávají přechodná ustanovení policejné-právní o cestovních pasech, a § 2 zákona č. 55/1928 Sb. z. a n., o cestovních pasech. Podle zákona č. 55/1928 Sb. z. a n. mohly politické úřady vydávat průkazy na způsob cestovních pasů osobám bez státní příslušnosti a těm osobám, jejichž státní příslušnost nebylo možné zjistit (§ 5). Toto ustanovení se dotýkalo rovněž problematiky tzv. Nansenových pasů, týkajících se mezinárodněprávního institutu uprchlictví, které byly udělovány některými státy Společnosti národů od r. 1929 (srov. VEBER, V., SLÁDEK, Z., BUBENÍKOVÁ, M., HARBUŠOVÁ, E. *Ruská a ukrajinská emigrace v ČSR v letech 1918-1945*. Praha: Karolinum, 1996, s. 60. Blíže k Nansenovým pasům srov. ČEPELKA, Č., *op. cit.*, s. 21). Kromě toho mohly politické úřady vydávat prozatímní cestovní pasy cizincům, kteří pas neměli nebo jej ztratili, pokud v Československu nebyl zastupitelský úřad jejich domovského státu.



Pokud to vyžadovaly mimořádné poměry nebo důležité zájmy veřejné jako státní bezpečnost či důležité hospodářské zájmy nebo z důvodu reciprocity mohl ministr vnitra v dohodě s ministrem zahraničních věcí (eventuálně dalšími zúčastněnými ministry) nařídit, že pasy cizinců musí být opatřeny vízy<sup>29)</sup> a určit úřady příslušné k jejich udělování a prodlužování. Cizinec mohl v takovém případě pobývat na území Československa pouze po dobu platnosti víza a po uplynutí této doby mohl být vyhoštěn.<sup>30)</sup> Proti odepření víza nebylo odvolání přípustné.<sup>31)</sup> Cizinec přitom neměl na udělení víza právní nárok a úřady je udělovaly podle svého uvážení.<sup>32)</sup> Podle zákona o pobytu cizinců z r. 1935<sup>33)</sup> se žádost o povolení pobytu podávala u okresního úřadu a rozhodoval o ní zemský úřad. Ministerstvo vnitra mohlo v dohodě s Ministerstvem zahraničních věcí či jiným zúčastněným ministerstvem stanovit „opatřením rázu všeobecného“ výjimky ze zákonem stanovených podmínek.<sup>34)</sup> Vláda byla zmocněna k vydání prováděcích nařízení, případně nařízením účinnost zákona pozastavit. O povolení musel žádat cizinec, pokud měl v úmyslu zdržovat se na území Československé republiky déle než dva měsíce.<sup>35)</sup> Zemský úřad rozhodoval podle volného uvážení.<sup>36)</sup> Zemský úřad pobyt cizince nepovolil a již povolený pobyt odejmul (včetně dokladů vydaných podle předcházející právní úpravy), pokud se jednalo o osoby, jejichž pobytem mohl „býti ohrožen veřejný klid, pořádek nebo bezpečnost státu nebo jiné důležité zájmy veřejné,

---

<sup>29)</sup> Zákon č. 55/1928 Sb. z. a n. však v § 16 odst. 3 stanovil, že „pro přechodnou dobu zůstává však v platnosti visová povinnost – v rozsahu, v němž platila bezprostředně před tím, než zákon tento nabude účinnosti – až do doby, kdy bude postupně zrušena vyhláškami ministra vnitra v dohodě s ministrem zahraničních věcí a s ostatními podle okolností zúčastněnými ministry.“ Podle § 3 vládního nařízení č. 215/1921 Sb. z. a n. potřebovali cizinci pro překročení státní hranice kromě pasu rovněž vízum vydané příslušným úřadem.

<sup>30)</sup> Srov. § 10 ve spojení s § 9 odst. 2 zákona č. 55/1928 Sb. z. a n. Ministr vnitra vízovou povinnost stanovil formou vyhlášky publikované ve Sbírce zákonů a nařízení. Srov. např. vyhlášku ministra vnitra č. 8/1938 Sb. z. a n., o zavedení visové povinnosti ve styku s Rumunskem.

<sup>31)</sup> Srov. § 13 odst. 2 zákona č. 55/1928 Sb. z. a n.

<sup>32)</sup> Srov. LAŠTOVKA, K. *Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl*. Praha: Melantrich, 1936, s. 47 (dále citováno jako *Správní právo*).

<sup>33)</sup> Zákon č. 52/1935 Sb. z. a n., o pobytu cizinců. Na cizince se dále vztahovala úprava obsažená v zákoně č. 51/1935 Sb. z. a n., o hlášení pobytu, a zákoně č. 39/1928 Sb. z. a n., o ochraně domácího trhu práce. Blíže srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 49 – 50. Zákon byl proveden vládním nařízením č. 143/1935 Sb. z. a n. Před přijetím tohoto zákona platila v historických zemích úprava obsažená v ministerském nařízení č. 33/1857 ř. z. a na území Slovenska a Podkarpatské Rusi v zák. čl. V/1903 a zák. čl. XXXVIII/1879. K bývalé rakouské úpravě srov. PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní. Část druhá. Nástin zvláštní části práva správního*. Praha: Jednota právnická, 1906, s. 77 – 78. Oba uvedené zákony z r. 1935 „znamenaly zostření předpisů a ztěžovaly emigrantům pobyt v ČSR“ (VESELÝ, J. a kol., *op. cit.*, s. 113), což lze ostatně dovodit i z přípravných legislativních prací (srov. Zprávu výboru ústavně-právního o vládním návrhu zákona o pobytu cizinců. Národní shromáždění republiky Československé. Poslanecká sněmovna. 1935. III. volební období. sněmovní tisk č. 2848).

<sup>34)</sup> Kromě toho Ministerstvo vnitra vydávalo povolení k pobytu podle § 9 zákona č. 117/1927 Sb. z. a n.

<sup>35)</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 52/1935 Sb. z. a n.

<sup>36)</sup> LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 50.

zejména i hospodářské“.<sup>37)</sup> Zemský úřad rovněž mohl v povolení k pobytu stanovit podmínky či omezení co do doby a místa pobytu a povolení odejmout, nebyly-li tyto podmínky či omezení zachovávány.<sup>38)</sup> Bylo-li povolení k pobytu cizinci odepráno nebo odňato pro celé státní území nebo pro jeho část, byl cizinec povinen dané území opustit.<sup>39)</sup> Skutečnost, že cizinec včas nepožádal o povolení k pobytu nebo neopustil území, pro něž mu bylo povolení k pobytu odepráno nebo odňato, nebo nesplnil včas ohlašovací povinnost, představovala vedle jiných důvod pro vyhoštění.<sup>40)</sup>

V souvislosti s azylem můžeme dále hovořit o nabytí státního občanství, a to z toho důvodu, že jeho získání znamenalo pro cizince hledající v Československu azyl možnost pobývat a zůstat na území republiky a tedy i ochranu před navrácením (*refoulement*).<sup>41)</sup> Nabytím státního občanství totiž cizinec získal „nárok na nezkrácený pobyt uvnitř státu“, což znamenalo, že bylo „vyloučeno vyhoštění ze země (státu)“.<sup>42)</sup> Státní občanství bylo vedle mezinárodních smluv upraveno četnými normami vnitrostátními,<sup>43)</sup> ať již recipovanými rakouskými<sup>44)</sup> a uherskými<sup>45)</sup> či právními předpisy nově vzniklého státu, mezi nimiž nejdůležitější představovaly Ústavní listina z r. 1920<sup>46)</sup> a ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n.<sup>47)</sup> Ústavní listina v § 4 odst. 1 stanovila, že „státní občanství v Československé republice je jediné a jednotné“. Existovalo tak jediné československé státní občanství pro celé území státu.<sup>48)</sup> Udělení státního občanství (naturalizace) představovalo tzv. původní (originární) způsob nabytí občanství.<sup>49)</sup> Udělení státního občanství se

<sup>37)</sup> Srov. § 2 odst. 1 písm. b), § 3 a § 6 odst. 1 a 3 zákona č. 52/1935 Sb. z. a n.

<sup>38)</sup> Srov. § 2 odst. 2 a § 3 zákona č. 52/1935 Sb. z. a n.

<sup>39)</sup> Srov. § 4 odst. 1 zákona č. 52/1935 Sb. z. a n.

<sup>40)</sup> Srov. § 14 odst. 2 zákona č. 52/1935 Sb. z. a n. Z jiných důvodů mohli být cizinci vyhoštěni podle § 15 citovaného zákona, který odkazoval na § 1 a 2 zákona č. 88/1871 ř. z., jímžto se pořádá policejní vyhošťování a honění postrkem, a § 10 zák. čl. V/1903. S ohledem na § 2 alinea 5 zákona č. 88/1871 ř. z. mohli být cizinci vyhoštěni z území celého státu rovněž z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti. K institutu správního vyhoštění a odstrčení srov. HONS, A. Odstrčení a vyhoštění. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 1096 – 1103; LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 52 – 55.

<sup>41)</sup> Na druhou stranu např. u emigrantů z Ruska existovala spíše neochota přijímat občanství států, v nichž ochranu hledali (srov. VEBER, V. Emigrace z Ruska a 30. léta, *op. cit.*, s. 7).

<sup>42)</sup> WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 301.

<sup>43)</sup> Jejich podrobný přehled podává NEUBAUER, Z. In: ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. (usp.) *Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Praha: V. Linhart, 1935, s. 277 – 280.

<sup>44)</sup> Např. obecný zákoník občanský z r. 1811.

<sup>45)</sup> Např. zák. čl. L/1879 o nabytí a ztrátě uherského státního občanství.

<sup>46)</sup> Srov. zejména § 4 Ústavní listiny z r. 1920.

<sup>47)</sup> Ústavní zákon č. 236/1920 Sb. z. a n., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabytí a pozbytí státního občanství a práva domovského v republice Československé.

<sup>48)</sup> Srov. WEYR, F., *op. cit.*, s. 295. Který z recipovaných právních řádů (zda rakouský, či uherský) se má vedle československého práva na otázky státního občanství použít, se určovalo podle obce, jejíž domovské právo daná osoba měla či jej měla nabýt (srov. tamtéž, s. 298).

<sup>49)</sup> Rozlišovaly se dvě skupiny způsobů nabytí státního občanství, a sice odvozené (derivativní) a původní (originární). Srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 14; WEYR, F.,

chápal jako „akt milosti“ ze strany státu,<sup>50)</sup> neboť nikdo neměl na udělení státního občanství nárok a úřady zde rozhodovaly na základě absolutní volné úvahy,<sup>51)</sup> a to bez ohledu na existenci pronásledování v zemi původu. Předpokladem udělení státního občanství bylo domovské právo v některé obci v Československé republice. V tomto období platila zásada, že „domovské právo a státní občanství jsou v takové spojitosti, že jedno bez druhého nemůže býtí“.<sup>52)</sup> Státní občanství však bylo považováno za „svazek vyšší“, z čehož se dovozovalo, že „bezpodmínečné udělení práva domovského cizinci jest aktem zmatečným ... a může býtí dozorcím úřadem kdykoli zrušeno“.<sup>53)</sup> Podmínka domovského práva a absolutní volná úvaha však nepředstavovaly pro cizince hledající ochranu jedinou překážku. Ústavní listina z r. 1920 v § 4 odst. 3 stanovila, že příslušník cizího státu nemůže býtí zároveň příslušníkem Československé republiky. Žadatel proto musel předložit doklad, že pozbyl dosavadní státní občanství nebo že byl z dosavadního občanství propuštěn pod podmínkou, že nabude státní občanství československé.<sup>54)</sup> Státní občanství bylo udělováno pouze na žádost. Kromě podmínek již uvedených byla podmínkou způsobilost k právním úkonům (jinak ji mohl podat zákonný zástupce), bezúhonnost a politická korektnost, majetek nebo dostatečný zdroj příjmu pro sebe a svou rodinu; na Slovensku a Podkarpatské Rusi se kromě toho vyžadoval předchozí pětiletý pobyt a placení daní.<sup>55)</sup> Žádost se podávala u okresního úřadu a rozhodoval o ní zemský úřad, který měl v případě „osob politicky podezřelých“ povinnost opatřit si souhlas ministra vnitra, který na Slovensku a Podkarpatské Rusi přímo rozhodoval o žádosti.<sup>56)</sup> V historických zemích se cizinec stal státním občanem doručením naturalizační listiny s tím, že složení státoobčanské přísahy

---

*op. cit.*, s. 295 – 297. Vedle naturalizace můžeme zaznamenat snahy o získání státního občanství za účelem ochrany před pronásledováním rovněž odvozenými způsoby, zejména uzavřením manželství. Československé státní občanství totiž nabyla cizinka následkem sňatku s občanem Československé republiky. Ve třicátých letech se jednalo o způsob, jakým útočiště hledaly ženy židovského původu z Německa. Literatura v této souvislosti hovoří o tzv. „ochranných manželstvích“, která za tímto účelem pochopitelně nebyla uzavírána pouze v Československu. Blíže srov. SCHEU, H. Ch. Problematika účelových sňatků v perspektivě evropského migračního práva. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno–Praha: Kancelář veřejného ochránce práv–Wolters Kluwer, 2014, s. 37 – 38.

<sup>50)</sup> Srov. VERNER, V. Občanství státní. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. II. Brno: Polygrafia–Rudolf M. Rohrer, 1932, s. 984.

<sup>51)</sup> Srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 15. Podle V. Vernera navíc při udělování státního občanství stát „musí přihlížeti k tomu, aby neudělil [státního občanství] osobám, jež z důvodů kvality morální, z důvodů politických a hospodářských mohly by státu býtí na škodu nebo býtí nepohodlnými.“ VERNER, V., *op. cit.*, s. 984.

<sup>52)</sup> WEYR, F., *op. cit.*, s. 300.

<sup>53)</sup> LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 20.

<sup>54)</sup> Tamtéž, s. 18. V tomto ohledu stojí za připomenutí, že sovětské Rusko zbavilo emigranty státního občanství dekretem z 15. prosince 1921 (srov. VEBER, V., SLÁDEK, Z., BUBENÍKOVÁ, M., HARBUTOVÁ, L., *op. cit.*, s. 60). Týkalo se to však rovněž osob židovského původu z Haliče a Bukoviny, které se po první světové válce nevrátily do svých domovů (srov. Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 219).

<sup>55)</sup> Srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 14.

<sup>56)</sup> Tamtéž.



nemělo na nabytí občanství vliv; naproti tomu na Slovensku a Podkarpatské Rusi bylo složení přísahy předpokladem pro doručení této listiny.<sup>57)</sup> Ze zásady stanovené v § 4 odst. 3 Ústavní listiny z r. 1920 dále vyplývalo, že osoba, která nabyla československé státní občanství, jej následně pozbyla z důvodu platného přijetí státního občanství jiného státu<sup>58)</sup> nebo propuštěním ze státního svazku za účelem vystěhování a skutečným vystěhováním se.<sup>59)</sup>

Nabytí státního občanství tedy oproti pouhému povolení k pobytu představovalo ochranu před navrácením, získat ho však nebylo nikterak jednoduché. Jen výčet podmínek nezbytných pro jeho udělení musí nutně vést k závěru, že se jej zdaleka nedomohly všechny osoby, které v Československé republice ochranu hledaly. Přitom – jak uvedeno – bylo i v případě splnění všech zákonných podmínek v absolutní diskreci správních úřadů, zdali bude občanství uděleno čili nic.

Již bylo uvedeno, že předpokladem nabytí státního občanství bylo předchozí získání domovského práva. Domovské právo představovalo „*právní poměr určité osoby k určité obci, jehož obsahem jest nárok na nerušený pobyt v obci a na chudinské zaopatření*“,<sup>60)</sup> „*vztah jednotlivce k politické obci, obdobný vztahu jednotlivců (státních občanů) ke státu*“.<sup>61)</sup> Z nerozlučné spojitosti státního občanství a domovského práva vyplývalo, že žadatel o udělení státního občanství musel předložit průkaz (příslib), že má v případě udělení státního občanství v některé obci zajištěno domovské právo.<sup>62)</sup> V podstatě se jednalo o udělení domovského práva se suspenzivní (odkládací) podmínkou, že daná osoba nabude československé státní občanství.<sup>63)</sup> Bližší seznámení se s tehdejší právní úpravou<sup>64)</sup> a historické materiály naznačují, že již jen tento (dočasný) mezistupeň mezi statutem cizince a statutem občana mohl představovat ochranu před navrácením. Z obsahu domovského práva totiž vyplývalo, že „*[p]říslušníci obce nemohou býti ze své domovské obce odstraněni, vyhoštěni nebo vypovězeni, a proto i správní nálezy znějící na vyhoštění nebo odstranění z určité obce pozbude účinku, jakmile odsouzený v obci té nabyl domovského práva*“.<sup>65)</sup> Vyhostit z obce nebylo možné ani osobu, která pouze nabyla nárok na udělení domovského

---

<sup>57)</sup> Tamtéž. Na Slovensku a Podkarpatské Rusi dokonce mohla vláda bez splnění podmínky předchozího pobytu a placení daní udělit státní občanství cizinci, „*který si získal mimořádné a vynikající zásluhy o náš stát a buď tu bydlí nebo prohlásí, že se zde usadí*“ (tamtéž, s. 14 – 15).

<sup>58)</sup> WEYR, F., *op. cit.*, s. 297 – 298.

<sup>59)</sup> LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 16. Další důvody pozbytí státního občanství představovalo odstoupení státního území, legitimace a provdání se československé státní občanky za cizince (srov. WEYR, F., *op. cit.*, s. 297 – 298), smrt či dobrovolné vstoupení do státní služby jiného státu (srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 16). Srov. též VERNER, V., *op. cit.*, s. 987 – 990.

<sup>60)</sup> LAŠTOVKA, K. Domovské právo. In: *Slovník veřejného práva československého*. Sv. I. Brno: Polygrafia–Rudolf M. Rohrer, 1929, s. 434 (dále citováno jako *Domovské právo*).

<sup>61)</sup> WEYR, F., *op. cit.*, s. 302.

<sup>62)</sup> VERNER, V., *op. cit.*, s. 984.

<sup>63)</sup> Srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 23; TÝŽ, *Domovské právo*, s. 437.

<sup>64)</sup> Kromě uvedeného ústavního zákona č. 236/1920 Sb. z. a n. a ústavního zákona č. 152/1926 Sb. z. a n. domovské právo upravovaly četné recipované předpisy rakouské a uherské. Stručný přehled nejzákladnějších podává LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 19.

<sup>65)</sup> LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 27. Srov. též § 2 alinea 3 a 4 zákona č. 88/1871 ř. z.

práva.<sup>66)</sup> Stejně jako v případě státního občanství rozlišovaly se původní a odvozené způsoby nabývání domovského práva.<sup>67)</sup> Z hlediska našeho tématu je za nejvýznamnější třeba považovat originární způsob nabytí jeho výslovným udělením usnesením obecního zastupitelstva, které se dále dělilo na dobrovolné a nucené.<sup>68)</sup> Nucené nabytí domovského práva se označovalo jako tzv. „vydržení domovského práva“ a znamenalo, že osoba měla nárok, aby jí obec domovské právo udělila.<sup>69)</sup> V případě cizinců se však jednalo pouze o nárok na „slib“.<sup>70)</sup> Nárok na udělení domovského práva měl ten, kdo se po dosažení svéprávnosti po dobu deseti let před žádostí zdržoval v dané obci dobrovolně a nepřetržitě a po tuto dobu nepřipadl na obtíž veřejnému zaopatření chudinskému.<sup>71)</sup> Obecní zastupitelstvo mělo povinnost rozhodnout v případech nuceného udělení o žádosti do šesti měsíců, jinak pravomoc přešla na nadřízený politický úřad.<sup>72)</sup> Nabytí domovského práva (v případě cizinců příslib) působilo již od usnesení obecního zastupitelstva.<sup>73)</sup> Jestliže obecní zastupitelstvo žádosti nevyhovělo, bylo možno se proti tomuto rozhodnutí odvolat k nadřízenému politickému úřadu.<sup>74)</sup> Udělení domovského práva bylo zpoplatněno.<sup>75)</sup>

Na tomto místě stojí rovněž za zmínku, že v období tzv. druhé republiky byl při Ministerstvu sociální péče zřízen Ústav pro péči o uprchlíky, do jehož působnosti spadala dočasná péče o „uprchlíky“ z postoupených území.<sup>76)</sup>

Je skutečně obtížné vyčerpávajícím způsobem podat a zhodnotit udělování azylu v první Československé republice v mezích, které umožňuje rozsah a zaměření tohoto příspěvku, neboť by to bezpochyby vyžadovalo hlubší analýzu. Dostupné prameny ukazují, že meziválečné Československo mnohým osobám azyl poskytlo, avšak zde bylo rovněž mnoho těch, kterým se této ochrany nedostalo.<sup>77)</sup> Vrcholní státní činitelé s odkazem na tradice deklarovali snahu tuto ochranu poskytovat. Pozdější prezident republiky E. Beneš ještě jako ministr zahraničních věcí na půdě Společnosti národů v r. 1934 prohlásil: *„Prohlašuji jménem své vlády, že se snažíme poskytovat politické emigraci azyl a respektovat jej a že v tomto ohledu máme už zavedenou jistou liberální tradici, na kterou jsme v jistém ohledu pyšní.“*<sup>78)</sup>

---

<sup>66)</sup> LAŠTOVKA, K., *Domovské právo*, s. 445.

<sup>67)</sup> Srov. LAŠTOVKA, K., *Správní právo*, s. 20.

<sup>68)</sup> Srov. tamtéž, s. 21 – 22.

<sup>69)</sup> Tamtéž, s. 22.

<sup>70)</sup> LAŠTOVKA, K., *Domovské právo*, s. 440.

<sup>71)</sup> Srov. tamtéž, s. 22 – 24.

<sup>72)</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>73)</sup> Srov. tamtéž, s. 22.

<sup>74)</sup> Tamtéž, s. 24.

<sup>75)</sup> Tamtéž, s. 29.

<sup>76)</sup> Srov. vládní nařízení č. 292/1938 Sb., jímž se zřizuje Ústav pro péči o uprchlíky. Srov. též BALGA, J., *op. cit.*, s. 120 – 121. V případě těchto „uprchlíků“ se však ve většině případů jednalo svou povahou o vnitřně přesídlené osoby.

<sup>77)</sup> Pro určitý obrázek politické a správní reality autor znovu odkazuje na práce Velké a malé dějiny. In: FRANKL, M. a kol. *Naši nebo cizí? Židé v českém 20. století*. Svazek 1. Praha: Židovské muzeum v Praze – Institut Tereziánské iniciativy, 2013, s. 207 – 266; VESELÝ, J. a kol. *Azyl v Československu 1933–1938*. Praha: Naše vojsko, 1983.

<sup>78)</sup> VESELÝ, J. a kol., *op. cit.*, s. 79.

Na druhou stranu zde můžeme zaznamenat v tomto ohledu mnoho negativních prvků.<sup>79)</sup> Mezi ty patří například odlišný přístup k různým kategoriím cizinců, a to z hlediska jejich politického smýšlení, společenského postavení či dokonce státu původu a národnosti. Existovaly i takové případy, kdy osobám požadujícím od Československa ochranu nebyla udělována víza,<sup>80)</sup> nebyl jim prodlužován pobyt,<sup>81)</sup> udělováno občanství,<sup>82)</sup> byly zpřísněny kontroly<sup>83)</sup> či dokonce byly tyto osoby vráceny na hranice,<sup>84)</sup> vyhošťovány<sup>85)</sup> či jim nebyl vstup fakticky umožněn. Důvodů ne vždy zcela vstřícného přístupu stran udělování „azylu“ bylo více. Příslušné státní orgány podléhaly vlivům politickým, sociálním, hospodářským, ale rovněž mezinárodních vztahů,<sup>86)</sup> mnohdy tento přístup skutečně ovlivňovaly

<sup>79)</sup> Do jisté míry rozpolcený přístup vyznívá rovněž z parlamentních dokumentů: „*Politické převraty a změny vládních systémů, provedené v řadě států evropských často po předchozích úporných bojích, měly za následek početnou politickou emigraci, jež do značné míry si zvolila za svůj asyl Československo. I náš národ má ve své historii 2 případy politické emigrace: jeden z doby pobělohorské, druhý z doby světové války. Nebyl a není odpůrcem asylu, ovšem nemůže nečinně přihlížeti k tomu, aby se práva toho zneužívalo k politickým akcím, namířeným proti kterémukoliv ze států sousedních a aby tím se kalily naše styky s těmi státy se všemi možnými následky.*“ (Zpráva výboru ústavně-právního o vládním návrhu zákona o pobytu cizinců. Národní shromáždění republiky Československé. Poslanecká sněmovna. 1935. III. volební období. sněmovní tisk č. 2848).

<sup>80)</sup> Např. Ministerstvo zahraničních věcí 22. srpna 1921 vyzvalo velvyslanectví ČSR v Bělehradě, aby při udělování víz emigrantům z Ruska byla vždy šetřena politická činnost: „*Nedovolíme příjezd komunistům a rovněž extrémním aktivním monarchistům.*“ (SLÁDEK, Z., BĚLOŠEVSKÁ, L. a kol., *op. cit.*, s. 25 – 26) nebo 3. července 1935 uložilo zastupitelským úřadům ČSR v Německu ve vztahu k osobám židovského původu, „*aby zásadně neudělovaly vstupní vísa osobám, u nichž lze předpokládati, že by československého visa zneužily a usadily se trvale v Československu*“ (Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 229).

<sup>81)</sup> Srov. např. Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 263.

<sup>82)</sup> V tomto byl neúspěšný např. německý spisovatel Oskar Maria Graf (srov. VESELÝ, J. a kol., *op. cit.*, s. 146 – 148). K neúspěšným snahám některých ruských emigrantů srov. dopis K. Kramáře ministru vnitra (SLÁDEK, Z., BĚLOŠEVSKÁ, L. a kol., *op. cit.*).

<sup>83)</sup> Srov. VESELÝ, J. a kol., *op. cit.*, s. 112 – 119.

<sup>84)</sup> Podrobně srov. např. Zavřená hranice. In: Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 231 – 247.

<sup>85)</sup> Např. ve vztahu k politickým emigrantům z Ruska 13. srpna 1921 Ministerstvo vnitra vyzvalo zemské politické úřady ke kontrole cizinců, zejména Rusů, s tím, že „*osobám, jejichž průkazy nejsou dostatečné, povolení k pobytu nelze udělovati. Hlavní důraz jest klásti na to, aby byly vypátrány osoby, které nemají vůbec žádných neb řádně vystavených platných průkazů cizineckých; osoby takové buďtež vykázány, po případě vyhoštěny.*“ V dokumentu se rovněž uvádí: „*Než stává se nezřídka, že tito cizozemci ... nezachovávají platných zde předpisů a stávají se obtížnými. ... Cizinci tito ... často zasahují ... do veřejného života, propagují monarchismus, namnoze zabývají se i finančními nebo obchodními machinacemi, které hospodářské zájmy naše poškozují.*“ (SLÁDEK, Z., BĚLOŠEVSKÁ, L. a kol., *op. cit.*, s. 25 – 26). Oběžník prezidia zemského úřadu v Praze z 21. prosince 1932 týkající se usazování polských státních příslušníků v ČSR se dovolával mimo jiné zájmů státních a hospodářských a vyzýval podřízené úřady, aby ihned po uplynutí platnosti víza občanům Polska židovského původu, kteří přišli na území Československa z Polska či Německa, použily „*v míře co nejvydatnější vypovidacího práva*“, aby tedy byli vyhoštěni, a to s vyloučením odkladného účinku odvolání (Velké a malé dějiny, *op. cit.*, s. 217 – 218). Dále srov. např. VESELÝ, J. a kol., *op. cit.*, s. 78 – 79.

<sup>86)</sup> A to jak ve vztahu k Sovětskému svazu, tak Německu.

důvody veřejného pořádku a národní bezpečnosti. V období konce první republiky a zejména druhé republiky se k těmto důvodům přidal odklon od demokratických idejí a základů, na kterých byla Československá republika vybudována. Hlavní právní důvod můžeme spatřovat v tom, že institut azylu nebyl jako takový právně zakotven a byť mohla být obava před pronásledováním sebevíc odůvodněna, cizinec neměl na udělení „azylu“ právní nárok. Jednotlivé formy udělování „azylu“ byly přitom z různých důvodů nevhodné a jen v praxi zaplňovaly mezeru v právní úpravě. V poněkud výhodnějším postavení byli ti, kterým bylo uděleno československé občanství, nebo uprchlíci, na které se vztahovala Úmluva o mezinárodním postavení uprchlíků.<sup>87)</sup> Jako nadčasový můžeme z dnešního pohledu do jisté míry hodnotit (nepřijatý) pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona o pobytu cizinců z r. 1935 podaný komunistickými poslanci požadující zakotvení právního nároku na udělení časově neomezeného pobytu za účelem „azylu“ s výslovnou úpravou vyloučení vyhoštění.<sup>88)</sup> Je možné uzavřít, že poskytnutí „azylu“ bylo v tomto období chápáno jako *akt milosti, nezadatelné právo územního suveréna*, udělováný v rámci absolutní volné úvahy, namnoze chápaný jako akt kdykoliv odvolatelný (azyl ve formě povolení k pobytu), který měl spíše povahu dočasné ochrany či strpění pobytu na území.

### Vliv „sovětizace“ práva na institut azylu v zemích střední a východní Evropy

V období po druhé světové válce ovlivnila institut práva azylu v zemích střední a východní Evropy „sovětizace“ práva. V tomto ohledu není podstatné, zdali ji v tomto ohledu budeme považovat za akulturaci práva či specifickou formu asimilace<sup>89)</sup> mající za cíl vytvořit „jednotné právo azylu“ v zemích tzv. „socialistic-

---

<sup>87)</sup> V této souvislosti však nelze nezmínit, že Československá republika učinila vůči uvedené úmluvě výhradu ve vztahu k omezení pravomoci vnitrostátních úřadů ve věci vyhoštění osob ohrožujících státní bezpečnost a veřejný pořádek s tím, že nejsou dotčena vyhoštění v důsledku soudního výroku a závazky plynoucí z extradičních smluv nebo z vlastního zákonodárství československého o vydávání zločinců. Srov. č. 179/1935 Sb. z. a n.

<sup>88)</sup> Byť byl návrh ovlivněn jak dobou svého vzniku, tak politickým směřením předkladatelů a rovněž svou konstrukcí nebyl zcela bezproblémový (srov. např. roli spolků), jednoznačně stojí za zmínku. Příslušné ustanovení mělo znít následovně: „*Je-li žadatelem cizinec, který se vystěhoval pro svůj boj s fašistickým režimem nebo pro své protifašistické smýšlení vůbec, jest úřad povinen příznivě vyřídit žádost o povolení pobytu. Povolení pobytu takových cizinců není časově omezeno. Není-li takovému cizinci možno splnit požadavky, výtčené v tomto zákoně, jest úřad povinen prominouti mu splnění těchto požadavků. Legitimování takového cizince provádějí spolky za tím účelem založené, jejichž stanovy jest úřad povinen schváliti. Takový cizinec nesmí býti vypověděn ani z území Československé republiky, ani z jednotlivých obcí, okresů nebo zemí.*“ Srov. pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona o pobytu cizinců (Národní shromáždění republiky Československé. Poslanecká sněmovna. 1935. III. volební období. sněmovní tisk č. 2842) poslanců Krehana, Hodinové-Spurné, Kubače, Töröka, Šliwky a dalších ze 363. schůze Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé ze dne 14. 3. 1935. In: Společná československá digitální parlamentní knihovna, [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>89)</sup> K asimilaci právních řádů srov. KNAPP, V. *Velké právní systémy*, s. 209 – 224; k pojmům sovětizace a akulturace práva srov. tamtéž, s. 214 – 216.

kého bloku“. V právu těchto zemí docházelo k výrazným a dynamickým změnám podle sovětského vzoru, což se týkalo mimo jiné (nebo zejména) práva ústavního. Byly přijímány nové ústavy. Z hlediska úpravy azylového práva představovala základní vzor Ústava SSSR z r. 1936.

V SSSR se však nejednalo o první úpravu azylového práva na ústavní úrovni.<sup>90)</sup> Již Ústava RSFSR z r. 1918 stanovila, že Ruská socialistická federativní sovětská republika poskytuje právo azylu všem cizincům, kteří jsou pronásledováni za politické a protináboženské trestné činy (čl. 21). Ústava RSFSR z r. 1925 pak mírně přeformulovala důvody poskytování práva azylu, kterými podle jejího ustanovení byly pronásledováni za politickou činnost nebo za náboženské přesvědčení (čl. 12). Toto ustanovení bylo v roce 1929 novelizováno v tom smyslu, že důvod představovalo již jen pronásledování za revoluční osvobozeneckou činnost. Ústava SSSR z r. 1936 pak stanovila, že SSSR poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujících nebo za vědeckou činnost nebo za účast v národně osvobozeneckém boji (čl. 129). Ústava SSSR z r. 1977 pak výčet důvodů pro udělení práva azylu mírně přeformulovala a rozšířila, když jimi bylo pronásledování za obranu zájmů pracujících a míru, za účast v revolučním a národně osvobozeneckém hnutí a za pokrokovou společenskopolitickou, vědeckou nebo jinou tvůrčí činnost (čl. 38). Právo azylu pak analogicky upravovaly ústavy jednotlivých sovětských republik jakožto subjektů federace, což neudivuje, vidíme-li, že bylo upraveno nejprve v ústavách RSFSR a až následně pak v celosvazové ústavě.<sup>91)</sup>

Již jen z formulace důvodů a jejich změn v průběhu desetiletí vyplývá, že politický azyl v Sovětském svazu nebyl „politický“ pouze z hlediska důvodů, pro které bylo možno jej udělit, nýbrž se jednalo o institut, jehož prostřednictvím Sovětský svaz prosazoval své politické (zejména zahraničně politické) zájmy. Právo azylu mělo tedy více politickou než právní povahu. Tento závěr podporují i slova S. A. Avakjana, podle kterého prostřednictvím tohoto institutu byla poskytována podpora a solidarita osobám, které měly blízko státnímu režimu.<sup>92)</sup> Odborná literatura dále uvádí, že možnost získat politický azyl byla v Sovětském svazu poskytována pouze několika kategoriím cizinců, zejména členům komunistických a socialistických stran a hnutí v jiných státech.<sup>93)</sup> V tomto ohledu tak ani

---

<sup>90)</sup> Základní přehled podává AVAKJAN, S. A. *Rossija: graždanstvo, inostrancy, vnešnjaja migracija*. Petrohrad: Juridičeskij centr Press, 2003, s. 264. U textů sovětských ústav a jejich novel jsou v příspěvku použity publikace PRŮŠA, O. (red.) *První sovětské ústavy. Dokumenty k sovětskému státnímu právu*. Praha: Orbis, 1952; *Sovětské ústavy*. Praha: Svoboda, 1979; *Stalinská ústava. Ústava vítězného socialismu*. Praha: Orbis, 1950.

<sup>91)</sup> Srov. např. čl. 133 Ústavy RSFSR z r. 1937.

<sup>92)</sup> AVAKJAN, S. A., *op. cit.*, s. 264.

<sup>93)</sup> ČETVERNIN, V. A. (red.) *Konstitucija Rossijskoj Federacii. Problemnyj kommentarij*. Moskva: Centr Konstitucionnyh Issledovanij Moskovskogo Obščestvennogo Naučnogo Fonda, 1997, s. 129. Na tomto místě se dále uvádí, že kupříkladu v 70. a 80. letech minulého století se jednalo zejména o občany Íránu nebo Chile. Obecně známý je pak tragický osud mnohých členů komunistických a socialistických stran, kteří požádali v Sovětském svazu o právo azylu v období mezi světovými válkami a na které následně dopadla represe tamějšího režimu v 30. letech,



nepřekvapí, že podle Ústavy z r. 1977 o poskytnutí azylu rozhodovalo Prezídium Nejvyššího sovětu SSSR.<sup>94)</sup> K právu azylu v Sovětském svazu československá dobová literatura uváděla, že „Sovětský svaz ... je útočištěm pro všechny osoby, které jsou stíhány buržoazními vládami za obhajobu zájmů pracujícího lidu ... Naproti tomu kapitalistické státy poskytují útočiště těm státním příslušníkům, kteří zradili zájmy pracujícího lidu ve svých zemích.“<sup>95)</sup> Kromě výrazně politického<sup>96)</sup> tak měl institut azylu rovněž „antagonistický“ charakter.

Ze sovětské ústavní úpravy pak po druhé světové válce při formulaci svých ústav vycházely nové „lidově demokratické“<sup>97)</sup> a v pozdějších letech „socialistické“<sup>98)</sup> státy střední a východní Evropy. Někdy se jednalo o pouhou inspiraci, jindy v podstatě o doslovné převzetí textu Ústavy SSSR z r. 1936.

Z hlediska formulace textu můžeme tyto ústavy rozdělit do dvou skupin podle povahy práva azylu. První skupina států byla výrazněji ovlivněna sovětským přístupem vycházejícím z výše uváděného pojetí azylu jakožto nezadatelného práva suverénního státu. Právo azylu bylo tedy formulováno jako právo státu. Ústavní texty této skupiny států zněly, že republika *poskytuje* právo azylu, jak vidíme na příkladu výše citovaných sovětských ústav.<sup>99)</sup> Zvláštní přístup ve formulaci textu ústavy v této skupině států zvolil ústavodárce NDR. Její ústava z r. 1968 stanovila, že Německá demokratická republika *může poskytnout azyl*,<sup>100)</sup> což se obsahově shodovalo s formulací *poskytuje právo azylu*, ale zde nám lépe vyniká smysl příslušných ustanovení.

Druhá skupina států naopak při formulaci ústavního práva azylu akcentovala jeho povahu subjektivního práva jednotlivce, a to za pomoci obratu, že vyme-

---

mimo jiné v rámci tzv. Velké čistky (jednalo se kupříkladu o občany Polska, Německa, Rakouska či Španělska).

<sup>94)</sup> Srov. čl. 121 odst. 10 Ústavy z r. 1977. O poskytnutí práva azylu v jednotlivých svazových republikách rozhodovalo prezídium nejvyššího sovětu příslušné republiky. Srov. ČETVERNIN, V. A. (red.), *op. cit.*, s. 129.

<sup>95)</sup> MALÝ, K., PRŮŠA, O., ZDOBINSKÝ, S. *Sovětské státní právo*. Praha: Orbis, 1960, s. 418.

<sup>96)</sup> Podle M. Žemly „v chápání socialistických zemí má institut poskytování práva územního azylu vyhraněně třídní, politický charakter, podobně jako právo vůbec“ (ŽEMLA, M. K problematice územního azylu. *Právník* č. 9/1977, s. 774).

<sup>97)</sup> K textům těchto ústav srov. GRONSKÝ, J. *Dokumenty ke státnímu právu lidově demokratických republik*. Praha: SPN, 1952; *Ústava Federativní lidové republiky Jugoslávie*. Praha: Svoboda, 1946; *Ústava Lidové republiky Bulharské*. Praha: Svoboda, 1948; *Ústava Maďarské lidové republiky*. Praha: Svoboda, 1950; *Ústava Lidové republiky Albánie*. Praha: Svoboda, 1951.

<sup>98)</sup> K textům těchto ústav srov. SVOBODOVÁ, S. a kol. *Ústavy evropských socialistických států*. Praha: SPN, 1984; *Ústava Socialistické federativní republiky Jugoslávie*. Bělehrad: Sekretarijat za informacije saveznog izvršnog vijeća, 1963; *Ústava Socialistické federativní republiky Jugoslávie*. Praha: SPN, 1978; *Ústava Rumunské socialistické republiky*. Praha: SPN, 1986.

<sup>99)</sup> Do této skupiny můžeme zařadit následující ústavy (pro stručnost je uváděn zkrácený název státu a rok přijetí ústavy, v závorce pak příslušné ustanovení): Albánie 1946 (čl. 40), Rumunsko 1948 (čl. 35), Polsko 1952 (čl. 75), Rumunsko 1965 (čl. 38), Bulharsko 1971 (čl. 65).

<sup>100)</sup> Srov. dikci „Die Deutsche Demokratische Republik ... kann Asyl gewähren“ v čl. 23 odst. 3 Ústavy NDR z r. 1968.

zené osoby *mají (požívají) právo azylu*,<sup>101)</sup> *mohou požívat právo azylu*<sup>102)</sup> či *zaručuje se právo azylu*.<sup>103)</sup> Do této druhé skupiny ústav můžeme zařadit rovněž Ústavu NDR z r. 1949, která však svou koncepcí práva azylu vybočuje z rámce všech ostatních zkoumaných ústav. Otázka, zda se však jednalo pouze o formální odlišnosti ve vztahu k ústavám států první skupiny, kdy by povaha tohoto práva byla přes jiné vyjádření v ústavním textu totožná, nebo zda skutečně byla ve státech druhé skupiny povaha práva azylu jiná a pro osoby azyl zde hledající z ústavního textu skutečně vyplývala nějaká subjektivní práva, by vyžadovala podrobnější výzkum.<sup>104)</sup>

Obsah práva azylu, resp. azylu, tedy co z něj vyplývá pro osoby, které se o jeho udělení ucházejí nebo kterým bylo toto právo uděleno, není ze zmiňovaných ústavních textů patrný. Všechny ústavy v tomto smyslu hovoří pouze o *právu azylu (útočiště)*.<sup>105)</sup> Výjimku v tomto ohledu představuje pouze Ústava NDR z r. 1949, podle které *cizí státní příslušníci, kteří jsou v zahraničí pronásledováni pro svůj boj za principy stanovené touto Ústavou, nebudou ani vydáni, ani vyhoštěni*.<sup>106)</sup> V tomto ustanovení tak není použito pojmu *azyl*, avšak můžeme říci, že obsahem práva azylu bylo dle tohoto ustanovení právo nebýt vydán, ani vyhoštěn. Zároveň tento text ze všech uvedených ústav působí nejkategoričtěji (srov. dikci „nebudou“).

Základní předpoklad stanovený jednotlivými ústavami pro udělení (práva) azylu představovalo ve všech zkoumaných státech *pronásledování* z určitých stanovených důvodů. Ačkoliv s pojmem *pronásledování* operovaly všechny ústavní texty, *důvody pronásledování* se v jednotlivých státech lišily a lišily se i v různých ústavách jednoho státu. Za nejčastější důvody pro udělení (práva) azylu považovaly ústavy evropských „lidově demokratických“ a „socialistických“ států *pronásledování* z důvodu 1) boje za národní osvobození (ať již aktivní nebo alespoň jeho podpora v rozličných formách), 2) vědecké činnosti (označované někdy za pokrokovou) nebo hájení její svobody a 3) kulturní, umělecké či jiné tvůrčí činnosti (označované opět někdy za pokrokovou) nebo hájení její svobody. Nakolik byla formulace práva azylu a s tím související jeho chápání zásadně inspirována sovětskou ústavní úpravou z r. 1936, natolik se při formulaci důvodů *pronásledování* na důvody stanovené Ústavou SSSR z r. 1936 ústavodárci těchto států neomezovali a zhusta k nim přidávali další či některé důvody různě modifikovali. Na druhou stranu je patrný vzájemný vliv, jakož i nepřekročení jednotného rámce. Pro názornost uvádí jednotlivé důvody *pronásledování* následující tabulka.<sup>107)</sup>

---

<sup>101)</sup> Jugoslávie 1946 (čl. 31), Bulharsko 1947 (čl. 84) a Maďarsko 1949 (§ 58 odst. 2).

<sup>102)</sup> Srov. § 67 Ústavy Maďarské lidové republiky z r. 1972.

<sup>103)</sup> Jugoslávie 1963 (čl. 65), Jugoslávie 1974 (čl. 202) a Albánie 1976 (čl. 65).

<sup>104)</sup> Zajímavé jsou v tomto ohledu ústavní texty Albánie a Bulharska, které jsou z důvodu změn ve formulaci ústavních textů v procesu ústavních změn zařazeny jak v první, tak ve druhé skupině.

<sup>105)</sup> O jiné formulaci ústavního práva azylu v čl. 23 odst. 3 Ústavy NDR z r. 1968 byla již řeč.

<sup>106)</sup> Srov. čl. 10 odst. 2 Ústavy NDR z r. 1949, dostupná na <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html> (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>107)</sup> V ní nejsou zahrnuty sovětské ústavy z doby před Ústavou SSSR z r. 1936, ani Ústava NDR z r. 1949, a to z důvodů jejich specifčnosti, pro kterou v podstatě chybí *tertium comparationis*.

	boj za národní osvobození	vědecká činnost či hájení její svobody	kulturní, umělecká nebo jiná pokroková tvůrčí činnost či hájení její svobody	hájení práv či zájmů pracujících	demokratická činnost nebo postoj či hájení, podpora nebo uplatňování demokratických zásad, názorů nebo hnutí	obrana míru	pokroková celospolečenská či politická činnost	boj za sociální osvobození	účast v revolučním či socialistickém hnutí	hájení svobody a práv lidské osobnosti	boj proti rasové diskriminaci
Albánie 1946	✓	✓	✓	✓	✓						
Albánie 1976	✓	✓	✓		✓				✓		
Bulharsko 1947	✓	✓	✓	✓	✓						
Bulharsko 1971	✓	✓	✓	✓		✓	✓				✓
Jugoslávie 1946	✓	✓	✓	✓	✓						
Jugoslávie 1963	✓	✓	✓		✓			✓		✓	
Jugoslávie 1974	✓	✓	✓		✓			✓		✓	
Maďarsko 1949	✓				✓						
Maďarsko 1972	✓				✓	✓	✓				
NDR 1968	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Polsko 1952	✓	✓		✓		✓	✓				
Rumunsko 1948	✓	✓	✓		✓						
Rumunsko 1965	✓			✓		✓					
SSSR 1936	✓	✓		✓							
SSSR 1977	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		

### Politický azyl v „lidovém“ a „socialistickém“ Československu

Ačkoliv úprava práva azylu tvořila jeden z prvků „sovětizace“ ústavních úprav uvedených zemí střední a východní Evropy po druhé světové válce (byť pochopitelně marginální), Československo představovalo jedinou z nových „lidových demokracií“, která tuto otázku ve své nové Ústavě 9. května<sup>108)</sup> neřešila. Důvody nelze se stoprocentní jistotou určit.<sup>109)</sup> Jeden z nich však zřejmě představovala sku-

<sup>108)</sup> Ústava Československé republiky z 9. května 1948 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.).

<sup>109)</sup> Mimo jiné proto, že relevantní literární zdroje se touto problematikou vůbec nezabývají a je tak otázkou, zda byla ústavní regulace práva azylu během přípravných prací vůbec uva-

tečnost, že se v tomto „detailu“ již ústavu „sovětizovat“ nepodařilo. Další důvody mohou představovat tradice výše naznačené ústavní, správní a politické praxe z doby první Československé republiky, kdy tento institut rovněž nebyl právně (natož ústavně) zakotven, byť byl ve skutečnosti azyl udělován, a dále pak malý význam, který byl této otázce přikládán. Všechny tři důvody spolu pochopitelně souvisejí a navzájem se ovlivňují.

K právu azylu dobová literatura odkazuje na některé z výše rozebíraných ústavních úprav jiných „socialistických“ států s dodatkem, že „československá ústava 9. května nemá zvláštního ustanovení o azylu, avšak československá praxe je obdobná praxi ostatních socialistických států“.<sup>110)</sup> Je třeba uvést, že úprava azylu chyběla nejen v Ústavě, ale výslovné ustanovení o něm chybělo v jakémkoliv jiném právním předpisu.

Azyl byl v této době udělován ve dvou formách, které v podstatě navazovaly na prvorepublikovou praxi. Jednak se jednalo o specifický účel pobytu a cizinec, kterému bylo uděleno právo azylu, pobýval na území Československé republiky na základě povolení k pobytu podle předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území Československa. Druhou formu představovala, stejně jako v meziválečném období, naturalizace, tedy udělení československého státního občanství.

Co se týče uvedené první formy, pobyt cizinců byl upraven zákonem o hlášení obyvatelstva a povolování pobytu cizincům z r. 1949.<sup>111)</sup> Věcně příslušným orgánům rozhodujícím na úseku pobytu cizinců<sup>112)</sup> byla v těchto věcech přiznána rozsáhlá diskreční pravomoc. Pobyt cizince na území musel být odůvodněn nějakým účelem,<sup>113)</sup> který zákon blíže nespecifikoval. Účel pobytu tak mohl představovat rovněž azyl, resp. přiznání statusu *politického emigranta*. O udělení práva azylu se rozhodovalo na základě stanoviska příslušné komunistické strany ze státu,

---

zována. Pozornost byla věnována jiným ústavním otázkám. Ze základní dobové literatury srov. např. NEUBAUER, Z. *Ústava moderní demokracie. Kapitoly k diskusi o nové československé ústavě*. Brno: Pramen, 1946; DÉRER, I. *Košický program a nová ústava*. 2. vydání. Praha: Dělnické nakladatelství, 1947; GOTTWALD, K., PROCHÁZKA, V., SLÁNSKÝ, R. *Ústava naší cesty k socialismu*. Praha: ÚV KSČ, 1948; KUBEŠ, V. *O novou ústavu*. Praha: Melantrich, 1948; TÁBORSKÝ, E. *Naše nová ústava*. Praha: Čin, 1948.

<sup>110)</sup> OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Orbis, 1960, s. 171.

<sup>111)</sup> Zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o povolování pobytu cizincům. Srov. též vyhlášku č. 449/1949 Ú.l., o povolování pobytu cizincům.

<sup>112)</sup> Okresní národní výbory přijímaly žádosti o povolení k pobytu, krajské národní výbory o těchto žádostech rozhodovaly nebo udělený pobyt odnímal. Oba tyto články národních výborů rozhodovaly o zákazu pobytu, který byl spojen rovněž s povinností opustit území republiky. Pozdějším prováděcím předpisem však byla navíc založena působnost cizineckých oddělení krajských správ veřejné bezpečnosti a okresních a obvodních oddělení veřejné bezpečnosti. Srov. vyhlášku č. 135/1953 Ú.l., o hlášení cizinců a povolování pobytu cizincům. Srov. též LEVIT, P. (ed.) *Správní právo. Zvláštní část*. Praha: SPN, 1956, s. 60 – 61.

<sup>113)</sup> To lze dovodit jednak z toho, že v situaci, kdy odpadl účel, pro nějž byl pobyt povolen, mohl příslušný orgán odejmout povolení k pobytu, jednak z toho, že cizinec musel v žádosti účel pobytu uvést (srov. § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 52/1949 Sb., § 3 odst. 2 vyhlášky č. 449/1949 Ú.l. a § 15 odst. 1 vyhlášky č. 135/1953 Ú.l.).

odkud žadatel přišel a mezinárodního oddělení ÚV KSČ.<sup>114)</sup> Status politického emigranta mohla potvrzovat rovněž příslušná organizace politických emigrantů v Československu. Stanoviska zahraniční komunistické strany či organizace polických emigrantů však nebyla závazná (zohledňovala se pouze negativní), rozhodující bylo stanovisko ÚV KSČ.<sup>115)</sup> Zajímavý je rovněž vztah práva azylu a institutu vyhoštění. Mnoho osob snažících se získat na území Československa právo azylu se sem dostalo pomocí nelegálního překročení státní hranice. Za pozornost proto stojí instrukce Ministerstva vnitra z prosince 1948 adresovaná oblastním útvarům StB: „Zjistí-li se výsledkem zadržené osoby, že se jedná o cizince, který uprchl z některého státu, kde byl pronásledován pro své komunistické, socialistické a protifašistické přesvědčení, a který hledá v ČSR azyl, budiž podrobný protokol o výsledku ihned zaslán ministerstvu vnitra k dalšímu prošetření. Zadržený nebudiž bez výslovného pokynu ministerstva vnitra vyhoštěn, respektive odstrčen z ČSR.“<sup>116)</sup> Cizincům, kterým bylo poskytnuto právo azylu, mohl být vydán cestovní průkaz totožnosti jakožto náhradní cestovní průkaz, tedy průkaz nahrazující cestovní pas cizince.<sup>117)</sup> Vedle toho některým osobám s přiznaným statusem politického emigranta bylo poskytováno vládní stipendium.<sup>118)</sup> Je třeba zdůraznit, že bez ohledu na to, že bylo určité osobě uděleno právo azylu, titul pro pobyt na území Československa představovalo až povolení k pobytu, které jednak bylo časově omezeno na dobu maximálně dvou let, mohlo být vázáno určitými podmínkami nebo omezeními a kromě toho

---

<sup>114)</sup> Srov. BÁRTA, M. Politická emigrace v Československu. In: KOCIAN, J., DEVÁTÁ, M. (eds.) *Únor 1948 v Československu. Nástup komunistické totality a proměny společnosti*. Praha: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2011, s. 177 (dále citováno jako BÁRTA, M. *Politická emigrace*). M. Bárta na stejném místě upozorňuje, že právo azylu nebylo uděleno všem, kdo se o přiznání statusu politického emigranta snažili. Na tomto místě je rovněž třeba uvést, že institut azylu představoval nejen formu ochrany (zejména levicově orientovaným) emigrantům pronásledovaným v zemi původu (ať již domněle, či skutečně), ale jednalo se rovněž o nástroj prosazování politických zájmů Sovětského svazu, pod jehož dohledem byl azyl v zemích jeho vlivu udělován (srov. tamtéž, s. 176). Specifickou situaci tak představovalo udělování práva azylu občanům jiného „lidově demokratického“ či „socialistického“ státu, jako v případě politických emigrantů z Jugoslávie.

<sup>115)</sup> Srov. VOJTĚCHOVSKÝ, O. *Z Prahy proti Titovi. Jugoslávská prosovětská emigrace v Československu*. Praha: Filozofická fakulta UK v Praze, 2011, s. 117 – 118.

<sup>116)</sup> Citováno podle VOJTĚCHOVSKÝ, O., *op. cit.*, s. 114. Zde se na mysl vkrádá paralela s institutem závazného stanoviska podle současného zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je policie v rámci rozhodování o správním vyhoštění povinna (až na výjimky) vyžádat si závazné stanovisko Ministerstva vnitra, zda je vycestování cizince možné. Cizinec, jehož vycestování podle tohoto závazného stanoviska možné není, je následně oprávněn požádat o udělení mezinárodní ochrany (srov. § 120a a § 179).

<sup>117)</sup> Srov. § 7 odst. 1 zákona č. 53/1949 Sb., o cestovních pasech, ve spojení s § 8 odst. 2 písm. e) písm. bb) vyhlášky č. 114/1956 Ú.l. Citované ustanovení prováděcí vyhlášky stanoví, že náhradním cestovním průkazem je cestovní průkaz totožnosti osob, které *požívají v republice práva azylu*.

<sup>118)</sup> Jako v případě členů jugoslávské politické emigrace. Srov. VOJTĚCHOVSKÝ, O., *op. cit.*, s. 111 – 112.



mohlo být odňato jako jakýkoliv jiný druh povolení k pobytu.<sup>119)</sup> Přitom se jednalo o osobu, u které stát již jednou deklaroval, že jí hrozí pronásledování. V případě prodlužování pobytu přitom bylo třeba opět prokázat *trvání účelu pobytu*, tedy prokázat status politického emigranta.<sup>120)</sup> Odepření povolení k pobytu (tedy včetně jeho neprodloužení) či jeho odnětí bylo spojeno s povinností opustit území.<sup>121)</sup> Některým politickým emigrantům byl skutečně ukončen pobyt na území v důsledku „*kádrových čistek*“.<sup>122)</sup>

Druhou formu udělení práva azylu představovalo udělení státního občanství. Naturalizace poskytnutím azylu v podstatě není, ale již od dob první Československé republiky byla takto v některých případech chápána. Udělování státního občanství bylo kromě rámcové ústavní regulace<sup>123)</sup> upraveno zákonem o nabývání a pozbývání československého státního občanství z r. 1949.<sup>124)</sup> K závěru o pojmání naturalizace jako druhé formy udělení azylu nás vede i dobová literatura, která k citovanému zákonu uvádí, že „*[v] celém obsahu zákona se jeví široká demokratičnost ..., především poskytnutím práva asyly bojovníkům za mír, demokracii a socialismus, kteří jsou pronásledováni pro svou pokrokovou činnost v kapitalistických zemích.*“<sup>125)</sup> Tento zákon však o poskytnutí práva azylu či o udělení státního občanství z uvedených důvodů vůbec nehovořil. Ministerstvo vnitra mohlo československé státní občanství udělit žadatelům, kteří se neprovinili proti Československé republice nebo jejímu lidově demokratickému zřízení, bydlí v tuzemsku nepřetržitě alespoň pět let a při nabytí státního občanství pozbudou, pokud nejsou bezdomovci, své dosavadní státní příslušnosti.<sup>126)</sup> Patrně právním základem pro uvedené situace bylo ustanovení § 3 odst. 2 citovaného zákona, podle kterého mohlo Ministerstvo vnitra v případech hodných zvláštního zřetele udělit státní občanství i bez splnění uvedených podmínek předchozího pětiletého pobytu na území a vyvázání se z dosavadního státoobčanského svazku. Uvedený postup však byl spíše výjimkou a „právo azylu“ se udělovalo první formou, tedy podle předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na území.<sup>127)</sup> Na druhou stranu

<sup>119)</sup> Srov. § 15 a § 16 zákona č. 52/1949 Sb. Mimo jiné bylo možno pobyt odejmout, jestliže nastala nebo vyšla dodatečně najevo skutečnost, že by osoba mohla svým pobytem ohrozit bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, veřejný pořádek nebo jiné zájmy veřejné, zejména hospodářské.

<sup>120)</sup> Což byl mimo jiné opět případ jugoslávské politické emigrace. Srov. VOJTĚCHOVSKÝ, O., *op. cit.*, s. 111.

<sup>121)</sup> Srov. § 17 odst. 1 a 2 zákona č. 52/1949 Sb.

<sup>122)</sup> BÁRTA, M., *Politická emigrace*, s. 178. O. Vojtěchovský popisuje případy několika občanů Jugoslávie, kteří byli vyhoštěni do Rakouska, tedy nikoliv do státu jejich občanství (srov. VOJTĚCHOVSKÝ, O., *op. cit.*, s. 111 – 113), což je velice zajímavé z hlediska konceptu *třetí bezpečné země*.

<sup>123)</sup> Ústava 9. května stanovila, že státní občanství je v Československé republice jediné a jednotné a že podmínky, za jakých se nabývá a pozbývá státního občanství, stanoví zákon (§ 165).

<sup>124)</sup> Zákon č. 194/1949 Sb., o nabývání a pozbývání československého státního občanství.

<sup>125)</sup> BARTUŠKA, J. (red.) *Československé státní právo. Celostátní vysokoškolská učebnice*. Praha: Orbis, 1953, s. 135.

<sup>126)</sup> Srov. § 3 odst. 1 zákona č. 194/1949 Sb.

<sup>127)</sup> Uvedené vyplývá i z prací M. Barty, který se problematikou – byť z hlediska jiných než právních aspektů – v uplynulých letech podrobně zabýval. Srov. BÁRTA, M., *Politická emigrace*,

možností nepřihlížet k těmto dvěma podmínkám se získání azylu formou naturalizace stalo právně méně obtížnější než v meziválečném období. Tato forma rovněž nebyla co do účinků časově omezená a tudíž poskytovala větší ochranu před *refoulement*, tedy *navrácením*, než pouhé povolení k pobytu. Na druhou stranu rovněž státní občanství mohlo být odejmuto, a to rozhodnutím Ministerstva vnitra.<sup>128)</sup>

Ústavně právní úpravy se právu azylu dostalo v Československu v souvislosti s přijetím „socialistické“ Ústavy z r. 1960.<sup>129)</sup> Její čl. 33 stanovil: „Československá socialistická republika poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozovacím boji, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru.“ Tato úprava žádným způsobem nevybočuje z jednotného rámce pojetí práva azylu v ústavách evropských „lidově demokratických“ a „socialistických“ států. Institut azylu byl tímto poprvé na území Československa výslovně právně zakotven, a to dokonce na nejvyšší úrovni. Je nicméně patrné, že mu nebylo věnováno o nic více pozornosti než při přijímání Ústavy 9. května. Z tehdy vydaných prací věnovaných Ústavě z r. 1960 se dozvídáme pouze to, že toto právo je „nové“<sup>130)</sup> což je vlastně s ohledem na dosavadní ústavní, správní a politickou praxi závěr v podstatě diskusní. Na druhou stranu faktem zůstává, že Ústava z r. 1960 představuje mezník, od kterého je právo azylu na území dnešní České republiky zakotveno ústavně.<sup>131)</sup>

Z hlediska povahy tohoto práva z dikce *poskytuje právo azylu* vyplývá, že Československo zůstalo ve výše uvedené skupině států, které právo azylu pojímaly jako výraz onoho nezadatelného práva státu, kdy rozhodování o něm

---

s. 175 – 180; TÝŽ. Právo azylu. Vznik politické emigrace v Československu po roce 1948. *Paměť a dějiny* č. 1/2011, s. 15 – 22 (dále citováno jako BARTA, M. *Právo azylu*). Neochota některých skupin osob hledajících „azyl“ přijímat československé státní občanství existovala již v období první Československé republiky. Pro závěr, že minimum politických emigrantů, využívalo institutu udělení státního občanství, svědčí například data o příslušnících řecké emigrace. K tomu srov. např. TSIVOS, K. *Řecká emigrace v Československu (1948–1968). Od jednoho rozštěpení ke druhému*. Praha: Fakulta sociálních věd UK v Praze v nakl. Dokořán, 2012, s. 137.

<sup>128)</sup> Srov. § 7 zákona č. 194/1949 Sb. Jeden z důvodů představovala situace, že osoba má ještě jinou státní příslušnost.

<sup>129)</sup> Ústava Československé socialistické republiky z 11. července 1960 (ústavní zákon č. 100/1960 Sb.).

<sup>130)</sup> Srov. JIČÍNSKÝ, Z., LEVIT, P. *Nová socialistická ústava Československé republiky. K návrhu nové ústavy*. Praha: Československá společnost pro šíření politických a vědeckých znalostí, 1960, s. 14; COLOTKA, P., MATOUŠEK, S. *Naša socialistická ústava*. Bratislava: Osveta, 1961, s. 87. Nejednalo se však o něco, čím by se opět Československo ve skupině „socialistických“ států nějak zásadně vymykalo. Kupříkladu v jedné z tehdejších jugoslávských monografií z oboru ústavního práva se rovněž dozvídáme pouze to, že právo azylu je ústavně zakotveno. Srov. STEFANOVIĆ, J. *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*. Záhřeb: Nakladni zavod Hrvatske, 1950, s. 511.

<sup>131)</sup> Na jednu stranu je to paradoxní, neboť z hlediska rozsahu a obsahu občanských práv Ústava z r. 1960 za Ústavou 9. května výrazně zaostávala (GRONSKÝ, J. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 240). Na druhou stranu není možné zapomínat na její povahu politického dokumentu (tamtéž, s. 237).

spadá do absolutní volné úvahy příslušných orgánů (státu a komunistické strany), nikoliv jako subjektivní právo cizince. Z podaného výkladu plyne, že se tím ústavodárce nijak neodchýlil od praxe z dob účinnosti Ústavy 9. května. Tehdejší komentářová literatura k tomu uvádí, že právo azylu „*nevyplyvá přímo ze samotné Ústavy, ale stává se právem až tehdy, kdy je žadateli uděleno*“.<sup>132)</sup> Toto právo bylo přiřazováno<sup>133)</sup> k ústavním osobním<sup>134)</sup> (osobnostním) právům občanů.

Ani ústavní zakotvení práva azylu však nevedlo k přijetí zákona, který by ústavní úpravu konkretizoval, ať již stanovením procesních pravidel či podrobnější úpravou podmínek udělení práva azylu nebo jeho samotný obsah. Ústavní úprava byla „provedena“ pouze formou usnesení vlády, kdy vláda stanovila *směrnice o poskytování práva azylu v ČSSR*.<sup>135)</sup> Podle nich o poskytnutí práva azylu, tedy o přiznání statusu politického emigranta, rozhodovala vláda, a to na návrh Ministerstva vnitra předložený po dohodě s Ministerstvem zahraničních věcí. Ministerstvo vnitra rovněž vykonávalo „administrativu“ spojenou s projednáváním žádostí o udělení práva azylu.

O naturalizaci se v souvislosti s poskytnutím práva azylu již nehovoří. Na druhou stranu se stále nejednalo o samostatně upravený právní institut, nýbrž poskytnutí práva azylu představovalo specifický důvod pobytu cizince na území. Zákon o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky z r. 1965 ponechal příslušným orgánům státní správy rozhodujícím v této agendě rozsáhlou diskreční pravomoc.<sup>136)</sup> Úkoly podle tohoto zákona vykonávalo Ministerstvo vnitra a jeho orgány a „orgány jím zmocněné“ a Ministerstvo zahraničních věcí a „orgány jím zmocněné“.<sup>137)</sup>

---

<sup>132)</sup> GRONSKÝ, J. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 139 (dále citováno jako GRONSKÝ, J. *Komentář*). Podle citovaného autora dále právo azylu „*vyplývá z proletářského internacionalismu a socialistického humanismu jako jednoho ze základních principů socialistického státu*“ (tamtéž, s. 140.). Na jiném místě se k citovanému ustanovení obdobně uvádí, že „*[p]olitika ČSSR se řídí zásadou proletářského a socialistického internacionalismu*“ (FLEGL, V. *Ústava Československé socialistické republiky*. 2. vydání. Praha: Orbis, 1974, s. 56). Tentýž autor tuto myšlenku jinde rozvádí tak, že právo azylu je projevem „*internacionální, třídní, sociálně spravedlivé, mírumilovné a humánní*“ politiky ČSSR (FLEGL, V. In: ČEŠKA, Z., ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Základní práva, svobody a povinnosti občanů ČSSR a jejich ochrana v právním řádu*. Praha: Svoboda, 1987, s. 208).

<sup>133)</sup> GRONSKÝ, J. In: ZDOBINSKÝ, S., PEŠKA, P. *Československé státní právo*. Praha: Panorama, 1981, s. 106. Citovaný autor to odůvodňuje tím, že „*osoba, které je azyl poskytnut, se dostává do značné míry do postavení obdobného postavení občana*“ (Tamtéž.). Z toho je patrné odlišování poskytování práva azylu a naturalizace.

<sup>134)</sup> Srov. FLEGL, V. In: ČEŠKA, Z., ZDOBINSKÝ, S. a kol., *op. cit.*, s. 183.

<sup>135)</sup> Usnesení vlády Československé socialistické republiky č. 1048 ze dne 6. listopadu 1962. Oznámení o vydání těchto směrnic bylo oznámeno v částce č. 61 Sbírký zákonů ČSSR z r. 1962.

<sup>136)</sup> Zákon č. 68/1965 Sb., o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky. Srov. též vyhlášku č. 69/1965 Sb., kterou se vydávají podrobnější předpisy o pobytu cizinců na území Československé socialistické republiky.

<sup>137)</sup> Orgány zmocněné Ministerstvem vnitra rozhodovaly o udělení a zrušení československého víza nebo povolení k pobytu, zákazu pobytu, orgány Ministerstva vnitra rozhodovaly o „určení místa“, na kterém se měl cizinec zdržovat do provedení vyhoštění. Těmito orgány byly vedle

Co se týče důvodů udělení práva azylu, ve výše uvedeném srovnání vidíme, že československý ústavodárce zde formuloval většinu nejčastějších důvodů pronásledování, které se v ústavách evropských „lidově demokratických“ a „socialistických“ států objevovaly. Uvedený výčet důvodů byl taxativní.<sup>138)</sup>

Pokud jde o obsah ústavního práva azylu podle čl. 33 Ústavy z r. 1960, za zmínku stojí určitá snaha o jeho mezinárodněprávně konformní interpretaci z konce 80. let minulého století, kdy se uvádí, že „[s]tát se poskytnutím práva azylu zavazuje povolit stíhanému cizinci vstup a pobyt na svém území a nevydat ho státu, který ho stíhá.“<sup>139)</sup> Jinak se cizinci s poskytnutým právem azylu přiznávala práva sociální (zejména právo na práci) a právo na vzdělání,<sup>140)</sup> což mělo svůj odraz v několika dalších předpisech. Osobám s poskytnutým právem azylu bylo možno přidělit byt tzv. mimo pořadník.<sup>141)</sup> Pronásledování za vědeckou a uměleckou tvorbu jako důvod pro udělení azylu se patrně projevilo do úpravy autorského práva, neboť se na osoby *požívající práva asylu* v Československu vztahoval stejný režim autorského zákona jako na československé občany, ať již jejich díla vznikla nebo byla uveřejněna kdekoliv.<sup>142)</sup> Právo na vzdělání bylo podpořeno tím, že těmto osobám, a dokonce jejich dětem, bylo přiznáno právo na hmotné a finanční zabezpečení pro žáky středních škol a středních odborných učilišť a studenty vysokých škol.<sup>143)</sup> Mimo jiné z formulace těchto „prováděcích“ právních předpisů zřetelně vyplývá, že právo azylu představovalo pouze důvod pobytu cizince na území a že tedy „azyl“ nebyl již poskytován prostřednictvím udělení státního občanství.

Závěrem této části je třeba uvést, že institut azylu v „lidově demokratickém“ a „socialistickém“ Československu nepředstavoval nějaký zcela zanedbatel-

---

Ministerstva vnitra orgány SNB (správa pasů a víz). Srov. LUKEŠ, Z. In: LUKEŠ, Z. a kol. *Československé správní právo. Zvláštní část. IV. díl. Správa administrativněpolitická*. Praha: Ústav státní správy, 1981, s. 17. Ministerstvo zahraničních věcí a „orgány jím zmocněné“ rozhodovaly o udělení a zrušení víza.

<sup>138)</sup> Srov. GRONSKÝ, J. *Komentář*, s. 139.

<sup>139)</sup> FLEGL, V. In: ČEŠKA, Z., ZDOBINSKÝ, S. a kol., *op. cit.*, s. 209.

<sup>140)</sup> Tamtéž, s. 209-210. Obdobně GRONSKÝ, J. *Komentář*, s. 140.

<sup>141)</sup> Zákon č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty, v § 20 odst. 1 upravoval situace, kdy bylo možné *se zřetelem na státní zájem* přidělit byt mimo pořadník, v odst. 2 pak zmocňoval vládu ke stanovení dalších případů, bylo možno přidělit byt *ve státním zájmu*. Jeden z těchto případů právě představovala situace, kdy bylo cizinci poskytnuto právo azylu. Srov. čl. I písm. f) *in fine* vládního nařízení České socialistické republiky č. 36/1969 Sb., a § 1 písm. g) nařízení vlády Slovenské socialistické republiky č. 48/1971 Zb.

<sup>142)</sup> Srov. § 50 odst. 1 zákona č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon).

<sup>143)</sup> Srov. § 2 odst. 1 písm. d) a e) vyhlášky č. 94/1982 Sb. a následně § 13 odst. 1 d) a e) vyhlášky č. 83/1984 Sb. a § 2 odst. 1 písm. d) a e) vyhlášky č. 89/1982 Zb. a následně § 13 odst. 1 d) a e) vyhlášky č. 87/1984 Zb. vydaných k provedení § 98 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb., o vysokých školách, kterými měly být stanoveny podrobnosti péče o studenty, zejména o jejich hmotném a finančním zabezpečení. Dále srov. § 11 odst. 1 písm. d) a e) vyhlášky č. 84/1984 Sb. a § 11 odst. 1 písm. d) a e) vyhlášky č. 88/1984 Zb. vydaných k provedení § 24 odst. 3 zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních a středních škol (školský zákon), kterými měly být stanoveny podrobnosti finančního a hmotného zabezpečení žáků středních škol a žáků zvláštních odborných učilišť.

ný institut, který by nevyžadoval žádnou pozornost. Poskytnutí ochrany se v Československu této éry dostalo nikoliv pouze jednotlivcům, ale tisícům osob. Z hlediska států původu se jednalo zejména o občany Řecka, Itálie, Španělska a Jugoslávie.<sup>144)</sup>

Již nerealizované ústavní reformy, navrhované na konci 80. let minulého století, z hlediska práva azylu neměly přinést výraznější změny, neboť úpravy formulace tohoto institutu byly pouze kosmetické. Jednak mělo dojít ke zpřesnění v tom smyslu, že se právo azylu uděluje kromě cizincům rovněž osobám bez státní příslušnosti, což by nemělo prakticky žádný dopad, neboť pojem cizinec se i dříve vykládal tak, že se jím rozumí rovněž osoba bez státní příslušnosti.<sup>145)</sup> Jednak mělo dojít ke zúžení důvodů pronásledování, neboť se již nepočítalo s důvodem pronásledování za účast na národně osvobozovacím boji jako důvodem pro udělení práva azylu.<sup>146)</sup>

Pro úplnost uvedme, že s ochranou pronásledovaným cizincům počítal rovněž návrh československé ústavy zveřejněný Občanským fórem v prosinci 1989, který jej upravil následovně: „*Cizí státní občané se nevydávají ani nevyhošťují, jsou-li v cizině pronásledováni pro svůj boj za principy stanovené v této ústavě.*“<sup>147)</sup> Tento dokument, založený již na zcela odlišných ideových základech, však už představuje předěl v ústavním vývoji Československa a počátek období transformace československého (českého) ústavního systému.<sup>148)</sup>

### **Politický azyl v procesu transformace ústavních systémů evropských „socialistických“ zemí po roce 1989**

Jestliže jsme začali výklad o právu azylu v Československu po druhé světové

---

<sup>144)</sup> M. Bárta s odkazem na příslušné archivní materiály uvádí, že „[p]očátkem února 1952 na území bývalého Československa (převážně v Čechách a na Moravě) žilo oficiálně 12 425 řeckých a makedonských (z toho 5700 dětí), 314 italských, 193 španělských a 160 jugoslávských politických emigrantů.“ (BÁRTA, M. *Právo azylu*, s. 17). Dále se ale jednalo kupříkladu o občany USA, Iránu, Francie, Velké Británie či Austrálie, byť v těchto případech počty dosahovaly daleko menších čísel (srov. tamtéž, s. 16).

<sup>145)</sup> Srov. GRONSKÝ, J. *Komentář*, s. 139. Srov. též výslovná ustanovení § 20 zákona č. 52/1949 Sb. a § 1 odst. 3 zákona č. 68/1965 Sb.

<sup>146)</sup> Návrh Ústavy Československé socialistické republiky, České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky upravoval právo azylu v čl. 72 takto: „Československá socialistická republika poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru.“ (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. III. 1960–1989*. Praha: Karolinum, 2007, s. 405). Vyloučení tohoto důvodu je velice zajímavé, neboť jej či jeho obdobu obsahovaly všechny výše srovnávané ústavy „lidově demokratických“ a „socialistických“ států.

<sup>147)</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 Návrhu československé ústavy, zveřejněného Občanským fórem (GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. IV. 1989–1992*. Praha: Karolinum, 2007, s. 52).

<sup>148)</sup> Tento návrh je důležitý s ohledem na jeho následný vliv na Listinu základních práv a svobod. Z hlediska obsahu práva azylu není rovněž bez zajímavosti podobnost formulace s úpravou azylu v Ústavě NDR z r. 1949.



válce srovnávacím výkladem o institutu práva azylu v zemích střední a východní Evropy, je třeba alespoň v několika řádcích přiblížit, jak přistoupily tyto země k ústavní úpravě azylu v procesu transformace svých ústavních a politických systémů v 90. letech minulého století.<sup>149)</sup> Nahlédneme-li do prvních ústav přijatých v těchto zemích,<sup>150)</sup> můžeme státy rozdělit do několika skupin z hlediska přístupu k řešení této problematiky.

V nových ústavách první skupiny států můžeme spatřovat větší či menší souvislost s předcházejícími úpravami v jejich „socialistických“ ústavách, zejména z hlediska jejich slovního vyjádření (formulace). Pochopitelně se však ve stanovení důvodů pro udělení azylu projevuje právě proces transformace ústavního systému. Do této skupiny států můžeme zařadit Bělorusko,<sup>151)</sup> Bulharsko,<sup>152)</sup> Jugoslávii<sup>153)</sup> a Makedonii.<sup>154)</sup>

Státy ze druhé skupiny sice rovněž vyšly z hlediska slovního vyjádření z dosavadních ústavních úprav, avšak v jejich ústavních textech dochází k určité modifikaci. Toto právo přiznávají *v mezích zákona*, resp. pro poskytování azylu *podrobnosti stanoví zákon*. Do této skupiny patří Slovinsko<sup>155)</sup> a Slovensko.<sup>156)</sup>

V ústavních textech ostatních zkoumaných států souvislost s předchozími ústavními úpravami práva azylu nalézt nelze, popř. je výrazně volnější, nebo

---

<sup>149)</sup> K transformaci zemí střední a východní Evropy srov. např. JIRÁSKOVÁ, V. Přechodné období a přijetí nových ústav v zemích střední a východní Evropy. In PAVLÍČEK, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 18 – 36.

<sup>150)</sup> Autor zde vychází z textů ústav obsažených v publikacích PAVLÍČEK, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. I. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 1999, s. 242 - 286; PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a statí. III. část*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2001. Nebylo však přihlíženo k pozdějším ústavním změnám, nevyplyvá-li z textu něco jiného.

<sup>151)</sup> „Republika Bělorusko může poskytovat právo azylu osobám pronásledovaným v jiných státech za politické a náboženské přesvědčení nebo národnostní příslušnost.“ (čl. 12 Ústavy z r. 1994).

<sup>152)</sup> „Republika Bulharsko poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za jejich přesvědčení nebo činnost na ochranu mezinárodně uznávaných práv a svobod.“ (čl. 27 odst. 2 Ústavy z r. 1991).

<sup>153)</sup> „...Zaručuje se právo azylu cizímu státnímu příslušníkovi a osobě bez státní příslušnosti, která je pronásledována za demokratické názory a pro účast v hnutí za sociální a národnostní osvobození, za svobodu a práva lidské osobnosti nebo za svobodu vědecké nebo umělecké tvorby.“ (čl. 66 Ústavy z r. 1992).

<sup>154)</sup> „...Republika garantuje právo na azyl cizincům a bezdomovcům, kteří jsou pronásledováni kvůli svému demokratickému politickému smýšlení a činnosti. ...“ (čl. 29 Ústavy z r. 1991).

<sup>155)</sup> „V mezích zákona je přiznáno právo azylu cizím občanům a osobám bez občanství, které jsou pronásledovány z důvodu svého zastávání se lidských práv a základních svobod.“ (čl. 48 Ústavy z r. 1991).

<sup>156)</sup> „Slovenská republika poskytuje azyl cudzincom prenasledovaným za uplatňovanie politických práv a slobód. Azyl možno odoprieť tomu, kto konal v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami. Podrobnosti ustanoví zákon.“ (čl. 53 Ústavy z r. 1992).

jsou patrné zjevné koncepční změny. Tak ústavy Albánie<sup>157)</sup> a Ukrajiny<sup>158)</sup> bližší podmínky pro udělení azylu nestanoví a v celém rozsahu odkazují na zákon. Svěbytnou úpravu přijalo Chorvatsko,<sup>159)</sup> které z hlediska vylučující klauzule výslovně inkorporovalo do ústavního azylu principy mezinárodního práva. V souladu s obecně uznávanými normami mezinárodního práva poskytuje azyl dle své ústavy Ruská federace.<sup>160)</sup> Na podmínky stanovené zákonem odkazují rovněž ústavní texty Rumunska<sup>161)</sup> a Polska,<sup>162)</sup> tyto však rovněž deklarují v tomto ohledu vázanost svými mezinárodními závazky. Polská ústava navíc explicitně rozlišuje mezi vnitrostátním azylem a institutem uprchlictví. Definice uprchlíka se pak zjevně promítla rovněž do ústavní úpravy azylu v Maďarsku,<sup>163)</sup> Srbsku<sup>164)</sup> a Černé Hoře.<sup>165)</sup>

Z ohledem na obdobné historické základy ústavní regulace práva azylu s těmito státy nejsou tyto změny v uvedených státech bez významu pro českou ústavní úpravu a její interpretaci.

---

<sup>157)</sup> „Cizinci mají právo azylu v Albánské republice v souladu se zákonem.“ (čl. 40 Ústavy z r. 1998).

<sup>158)</sup> „...Cizincům a osobám bez občanství může být poskytnut azyl způsobem stanoveným zákonem.“ (čl. 26 Ústavy z r. 1996).

<sup>159)</sup> „Cizí státní příslušníci a osoby bez občanství mohou získat azyl v Chorvatské republice, pokud nejsou stíháni za nepolitické trestné činy a jednání, která jsou v rozporu se základními principy mezinárodního práva.“ (čl. 33 Ústavy z r. 1991).

<sup>160)</sup> „Ruská federace poskytuje politický azyl cizím státním občanům a osobám bez občanství v souladu s obecně uznávanými normami mezinárodního práva.“ (čl. 63 odst. 1 Ústavy z r. 1993).

<sup>161)</sup> „Právo azylu se uděluje a odnímá za podmínek stanovených zákonem, při respektování mezinárodních smluv a konvencí, jejichž je Rumunsko účastníkem.“ (čl. 18 odst. 2 Ústavy z r. 1991).

<sup>162)</sup> „1) Cizinci mohou využít práva azylu v Polské republice podle zásad stanovených zákonem. 2) Cizinci, který v Polské republice hledá ochranu před pronásledováním, může být podle mezinárodních smluv zavazujících Polskou republiku přiznán status uprchlíka.“ (čl. 56 Ústavy z r. 1997).

<sup>163)</sup> „Maďarská republika podle podmínek stanovených zákonem poskytuje právo azylu těm, kteří nejsou maďarskými občany, kteří jsou ve své vlasti, případně v zemi jejich obvyklého místa pobytu z důvodů rasy, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině, náboženství, případně politického přesvědčení pronásledováni nebo jejichž strach z pronásledování je opodstatněný, pokud ani země původu, ani jiná země jim nezabepečí ochranu.“ (§ 65 odst. 1). Obdobně je toto právo upraveno v čl. XIV odst. 3 Ústavy Maďarska z r. 2011 [srov. [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf) (přístup dne 18. 3. 2015)].

<sup>164)</sup> Podle čl. 57 Ústavy Republiky Srbsko z r. 2006 (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006) má právo na azyl v Republice Srbsko cizinec, který má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu své rasy, pohlaví, jazyka, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité skupině nebo z důvodu svého politického přesvědčení. Řízení o udělení azylu upravuje zákon. Anglické znění dostupné na [https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia\\_2006.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf) (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>165)</sup> Podle čl. 44 věty první Ústavy Černé Hory z r. 2007 (Službeni list Crne Gore, br. 1/2007) může v Černé Hoře požádat o azyl cizinec, který má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu své rasy, jazyka, náboženství nebo příslušnosti k národnosti či skupině nebo z důvodu svého politického přesvědčení. Anglické znění dostupné na [https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro\\_2007.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Montenegro_2007.pdf) (přístup dne 18. 3. 2015).

## Právo azylu na území dnešní České republiky po roce 1989

V období politických, společenských, ekonomických a také právních proměn, které započaly transformaci československého politického a ústavního systému bylo tedy stále platné a účinné ustanovení čl. 33 Ústavy z r. 1960. Již v roce 1990 žádali o poskytnutí ochrany na území Československa občané Albánie, Rumunska, Kuby, Vietnamu, Afghánistánu, Turecka či SSSR, což mělo rovněž význam pro legislativní práce v této oblasti.<sup>166)</sup> V návaznosti na tyto události poslanci Federálního shromáždění požadovali, aby „situace politických utečenců“ byla řešena „*urychleným vypracováním změny obsahu ústavního článku č. 33 ústavy a zapracováním souvisejících právních norem tak, aby splňovaly nejpřísnější mezinárodní kritéria*“.<sup>167)</sup> Československá vláda si byla vědoma, že dosavadní „*právní úprava politického azylu již v současnosti neodpovídá ... standardu obvyklému ve skutečně demokratických a humanistických zemích*“, a proto mimo jiné uložila členům vlády „*zpracovat ve spolupráci s vládami České republiky a Slovenské republiky a do 30. září 1990 předložit vládě ČSFR návrh koncepce právního řešení pobytu cizích státních příslušníků (uprchlíků) na území ČSFR včetně souvisejících otázek*“.<sup>168)</sup>

Ještě v roce 1990 byl Federálnímu shromáždění předložen vládní návrh zákona o uprchlících,<sup>169)</sup> který byl schválen jako zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících.<sup>170)</sup> Podle tohoto zákona se přiznalo postavení uprchlíka cizinci, který měl ve státě svého státního občanství odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení.<sup>171)</sup> Zákon o uprchlících v podstatě znamenal, že nárok na ochranu měl v Československu ten, kdo byl uprchlíkem ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků z r. 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“) a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z r. 1967, a to bez ohledu na vázanost těmito

---

<sup>166)</sup> Politický rozměr získal případ vojína sovětské armády a občana SSSR Alexandera Vitalijeviče Maslajeva. Ten se dne 17. dubna 1990 dostavil do Kanceláře prezidenta republiky a požádal o politický azyl. Byl však předán policii a v následujících dnech orgánům SSSR, aniž by o jeho žádosti bylo rozhodnuto. Tento případ vyvolal reakci mezi několika poslanci Federálního shromáždění, kteří interpelovali předsedu a místopředsedu federální vlády, ministra zahraničních věcí a ministra vnitra (srov. např. Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990. VI. volební období. tisky č. 47, 57, 58 a 77). Některé z těchto interpelací přitom mimo jiné poukazovali na čl. 33 Ústavy z r. 1960 a jeho porušení v Maslajevově případě. Srov. též odpověď na tyto interpelace obsaženou v tisku č. 161.

<sup>167)</sup> Interpelace poslanců Sněmovny lidu Konečného, Němcové, Kříže a poslankyně Sněmovny národů Samkové ze dne 20. 7. 1990 (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990. VI. volební období. tisk č. 47).

<sup>168)</sup> Odpověď ministra vnitra ČSFR na interpelaci skupiny poslanců FS (tisk 47) (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990. VI. volební období. tisk č. 177).

<sup>169)</sup> Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990. VI. volební období. tisk č. 239. Srov. též společnou zprávu výborů ústavně právních, branných a bezpečnostních, kulturních a sociálních a zahraničních Sněmovny lidu a Sněmovny národů (tisk č. 288).

<sup>170)</sup> V souladu s § 25 zákona o uprchlících tento zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 1991.

<sup>171)</sup> Srov. § 2 odst. 1 zákona o uprchlících.

mezinárodními smlouvami.<sup>172)</sup> Zákon o uprchlících tedy nijak na úpravu v Ústavě z r. 1960 nenavazoval a její tehdy stále ještě platný a účinný čl. 33 v tomto ohledu neprováděl. Byla tak vyjádřena diskontinuita s dosavadním vývojem v této oblasti.<sup>173)</sup> Na druhou stranu zákon o uprchlících umožnil přiznat postavení uprchlíka i nad rámec jeho mezinárodně právní definice, a to z důvodu ochrany lidských práv nebo z důvodů humanitárních.<sup>174)</sup> Toto postavení tak mohlo být přiznáno rovněž z důvodů stanovených pro udělení azylu v čl. 33 Ústavy z r. 1960. Oproti výše zmíněným důvodům pro přiznání postavení uprchlíka však na toto již neexistoval právní nárok.<sup>175)</sup> Zákon o uprchlících rovněž stanovil, že pokud bylo před nabytím účinnosti tohoto zákona cizinci uděleno podle dosavadních právních předpisů (podle zákona o pobytu cizinců z r. 1965) povolení pobytu na území Československa z důvodů, pro které se nově mělo obligatorně přiznávat postavení uprchlíka, mělo být takové povolení k pobytu považováno za přiznání postavení uprchlíka.<sup>176)</sup>

Hned počátky procesu transformace ústavního a politického systému tedy ukazovaly, že této oblasti bude věnována pozornost rovněž v rámci příprav nové federální ústavy či samostatného ústavního katalogu základních práv a svobod.<sup>177)</sup> Přitom „[t]eprve Federální shromáždění zvolené v červnu 1990 se otázkami ústavní úpravy občanských práv začalo zabývat intenzivněji, taktéž v souvislosti s přípravou nové federální ústavy.“<sup>178)</sup> Bez ohledu na legislativní práce na návrhu zákona o uprchlících a jeho pozdější přijetí, ústavní azyl podle všech relevantních návrhů nadále nijak neměl navazovat na Ženevskou úmluvu, nýbrž naopak můžeme v jednotlivých návrzích zaznamenat větší či menší souvislost s úpravou v Ústavě z r. 1960. Již bylo uvedeno, že institut azylu byl obsažen v ústavním návrhu Občanského fóra z konce r. 1989. Byl obsažen rovněž v návrhu ústavního zákona o občanských

---

<sup>172)</sup> S přistoupením k Úmluvě o právním postavení uprchlíků z r. 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků z r. 1967 vyslovalo Federální shromáždění souhlas na společné schůzi obou sněmoven až dne 10. července 1991. Srov. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>173)</sup> Toto lze dovodit jak z důvodové zprávy, tak z vystoupení federálního ministra vnitra na společné schůzi obou komor Federálního shromáždění ze dne 16. listopadu 1990, na které byl vládní návrh zákona o uprchlících přijat. Srov. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (přístup dne 18. 3. 2015).

<sup>174)</sup> Srov. § 3 zákona o uprchlících: „Postavení uprchlíka lze přiznat z důvodu ochrany lidských práv nebo z humanitárních důvodů též cizinci, který nesplňuje podmínky stanovené v § 2 odst. 1.“

<sup>175)</sup> Srov. dikci „lze přiznat“ v § 3 proti dikci „se přizná“ v § 2 odst. 1 zákona o uprchlících. K tomu srov. též SLAVÍKOVÁ, K. *Předpisy o cizincích a uprchlících. Zákon o uprchlících s komentářem. Zákon o pobytu cizinců – úplné znění a předpisy související*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 17.

<sup>176)</sup> Srov. § 23 zákona o uprchlících.

<sup>177)</sup> K procesu vzniku Listiny základních práv a svobod srov. MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. Listina základních práv a svobod a její osudy. In: GERLOCH, A. (ed.) *Teoretické problémy práva na prahu 21. století. Pocta k 75. narozeninám prof. JUDr. Jiřího Boguszaka, DrSc.* Praha: Karolinum, 2002, s. 115 – 120.

<sup>178)</sup> Tamtéž, s. 117.

právech připraveném Komisí expertů pro přípravu nové Ústavy ČSFR.<sup>179)</sup> Právo azylu obsahoval rovněž neúspěšný návrh ústavního zákona o základních právech a svobodách předložený ve Federálním shromáždění skupinou komunistických poslanců.<sup>180)</sup>

Institut azylu byl však zejména obsažen, a to v identickém znění, v návrzích obou národních rad, které vedly k přijetí Listiny základních práv a svobod.<sup>181)</sup> Úprava institutu azylu nedoznala z obsahového hlediska v průběhu projednávání návrhů ve Federálním shromáždění žádných změn<sup>182)</sup> a čl. 43 LZPS tak stanovil: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“<sup>183)</sup> Ani Listina tedy nijak nenavázala na systém Ženevské úmluvy, nýbrž je patrná spojitost s předchozí ústavní úpravou, avšak v nových podmínkách budování demokratického právního státu. To lze dovodit i z důvodové zprávy k citovanému návrhu Slovenské národní rady, kde se k tomuto ustanovení uvádí, že právo cizinců na poskytnutí azylu se formuluje rozdílným způsobem od platné ústavy a upřesňuje se.<sup>184)</sup> V čem se text odlišuje a v čem zůstává stejný či obdobný, názorně ukazuje následující srovnávací tabulka.<sup>185)</sup>

---

<sup>179)</sup> Článek 6 odst. 2 návrhu zněl: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“ Z hlediska systematického návrh zařadil tuto úpravu do hlavy první – základní ustanovení. Návrh ústavního zákona o občanských právech byl publikován v *Lidových novinách* ze dne 3. 10. 1990.

<sup>180)</sup> Článek 16 nazvaný „Právo azylu“ návrhu zněl: „Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje právo azylu cizím státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti, pronásledovaným za jejich politickou činnost, za vědeckou nebo uměleckou tvorbu, nebo za činnost na obranu míru a lidských práv v souladu s cíli a zásadami Spojených národů.“ Srov. návrh skupiny poslanců FS ČSFR Benčíka, Borguľy, Danihela, Drešerové, Ledla, Masopusta, Mašťálky, Mečla, Měráka, Oleje, Rothmayerové, Vodehnala a dalších na vydání ústavního zákona o základních právech a svobodách (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990, VI. volební období, tisk č. 223).

<sup>181)</sup> Srov. čl. 45 návrhu Slovenskej národnej rady na vydanie ústavného zákona, ktorým sa vyhlasuje Listina základných práv a slobôd (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990, VI. volební období, tisk č. 330) a čl. 46 návrhu České národní rady – Ústavní zákon, kterým se vyhláší Listina lidských práv a svobod (tisk č. 331). Text ustanovení v obou návrzích byl identický s výše uvedeným návrhem ústavního zákona o občanských právech připraveným komisí expertů.

<sup>182)</sup> Návrh byl projednáván na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ve dnech 8. a 9. ledna 1991. Srov. Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, [www.psp.cz](http://www.psp.cz) (přístup dne 18. 3. 2015). Srov. též zprávu ústavně právních výborů Sněmovny lidu a Sněmovny národů k oběma tiskům (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990, VI. volební období, tisk č. 392).

<sup>183)</sup> Srov. ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní republiky.

<sup>184)</sup> „Právo cudzincov na poskytnutie azylu (Čl. 45) sa formuluje rozdielnym spôsobom od platnej ústavy a upresňuje sa.“ (Federální shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. 1990, VI. volební období, tisk č. 330).

<sup>185)</sup> Do tabulky není zahrnuta druhá věta čl. 43 LZPS obsahující exkluzivní pravidlo.



Ústava z r. 1960	Návrh komunistických poslanců (tisk č. 223)	Listina základních práv a svobod
Československá socialistická republika	Česká a Slovenská Federativní Republika	Česká a Slovenská Federativní Republika
poskytuje	poskytuje	poskytuje
právo azylu	právo azylu	azyl
cizím státním příslušníkům	cizím státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti	cizincům
pronásledovaným	pronásledovaným	pronásledovaným
za hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozovacím boji, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru	za jejich politickou činnost, za vědeckou nebo uměleckou tvorbu, nebo za činnost na obranu míru a lidských práv v souladu s cíli a zásadami Spojených národů	za uplatňování politických práv a svobod

Podle Ústavy ČR došlo po zániku Československé republiky s účinností ode dne 1. ledna 1993 k převzetí Listiny z federálního právního řádu do právního řádu samostatné České republiky, kde Listina tvoří nedílnou součást jejího ústavního pořádku.<sup>186)</sup> Institut azylu si tak zachoval svou ústavní úpravu i po zániku federace. Formálně však nebyla tato ústavní úprava do r. 1999 provedena na zákonné úrovni (k tomu srov. dále). Zajímavé však v této souvislosti je připomenout, že podle § 6 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. měly být zákony a jiné právní předpisy uvedeny do souladu s Listinou nejpozději do 31. prosince 1991 a tímto dnem pozbyla účinnosti ustanovení, která s Listinou nebyla v souladu. Zákon o pobytu cizinců z r. 1965, později zákon o pobytu cizinců z r. 1992<sup>187)</sup> a zejména zákon o uprchlících však toto ustanovení nerespektovaly. Nebyly ale v nesouladu s Listinou v tom smyslu, že by nějaké jejich ustanovení bylo s ní přímo v rozporu, ale tento nesoulad je možné spatřovat v tom, že čl. 43 LZPS jimi nebyl – formálně – proveden. Vyjdeme-li však z konceptu racionálního zákonodárce, můžeme na nastíněný problém nahlížet i jinak. Již výše bylo uvedeno, že zákon o uprchlících umožňoval přiznat postavení uprchlíka z důvodu ochrany lidských práv nebo z humanitárních důvodů rovněž osobám, které podmínky pro toto nárokové přiznání nesplňovaly a nebyly tedy uprchlíky. Tomuto ustanovení tak lze v kontextu

<sup>186)</sup> Srov. čl. 3 a čl. 112 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jako součást ústavního pořádku České republiky byla Listina základních práv a svobod znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb. usnesením předsednictva České národní rady.

<sup>187)</sup> Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní Republiky.

ústavního zákona č. 23/1991 Sb. rozumět rovněž tak, že cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod mohl být poskytnut azyl ve formě přiznání postavení uprchlíka podle zákona o uprchlících. Pak bychom ale museli rezolutně odmítnout novelu zákona o uprchlících z r. 1993, která tuto úpravu zrušila.<sup>188)</sup>

Ačkoliv tedy zůstal čl. 43 LZPS formálně po celá 90. léta minulého století na zákonné úrovni neproveden, v některých předpisech té doby se s tímto institutem můžeme nadále setkat. Tak kupříkladu až do účinnosti autorského zákona z r. 2000<sup>189)</sup> se autorský zákon z r. 1965 vztahoval rovněž na díla autorů, kteří *požívali v České republice práva asyly*,<sup>190)</sup> nebo byl od dovozního cla osvobozen osobní majetek cizince, převáděl-li své místo obvyklého pobytu v zahraničí do tuzemska v důsledku mimořádných politických okolností a byl mu *přiznán politický azyl*.<sup>191)</sup> Z hlediska zásady *non refoulement* je však významnější odraz tohoto institutu v trestním právu. Ačkoliv přiznání postavení uprchlíka představovalo okolnost znemožňující uložení trestu vyhoštění soudem již od r. 1994,<sup>192)</sup> od r. 1998 představovala takovou okolnost vedle prvně zmiňované rovněž skutečnost, že *byl pachateli poskytnut azyl*.<sup>193)</sup> Zákonodárce (vyjdeme-li opět z premisy jeho racionality) a trestně právní teorie i praxe zjevně oba instituty odlišovali. Byť důvodová zpráva k novele trestního zákona z r. 1998 nám úmysl zákonodárce příliš neodhalí,<sup>194)</sup> teorie trestního práva dává této tezi za pravdu, když ve vztahu k poskytnutí azylu odkazuje na čl. 43 LZPS a pronásledování za uplatňování politických práv a svobod.<sup>195)</sup>

---

<sup>188)</sup> Zákon č. 317/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 498/1991 Sb., o uprchlících, který nabyl účinnosti 1. ledna 1994 mimo jiné novelizoval § 3 zákona o uprchlících, který napříště zněl: „*Postavení uprchlíka lze přiznat též manželu a nezletilým dětem cizince, kterému bylo postavení uprchlíka přiznáno podle § 2 odst. 1, i když nesplňují podmínky v něm stanovené.*“ Po této legislativní změně mohl teoreticky cizinec pronásledovaný za uplatňování politických práv a svobod žádat pouze o povolení k trvalému pobytu v humanitárních případech, nebo pokud to bylo odůvodněno zahraničně politickým zájmem České republiky. Srov. § 7 zákona č. 123/1992 Sb.: „*Cizinec je oprávněn pobývat trvale na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Toto povolení pobytu lze udělit zejména za účelem sloučení rodiny, pokud manžel, příbuzný v pokolení přímém nebo sourozenec cizince má trvalý pobyt na území České republiky, v jiných humanitárních případech nebo pokud to je odůvodněno zahraničně politickým zájmem České republiky.*“ Srov. též JURNÍKOVÁ, J. Vývoj institutu azylu nejen v právním řádu České republiky. In: KADEČKA, S. (ed.) *Pocita Petru Průchovi*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009, s. 372 – 373.

<sup>189)</sup> Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

<sup>190)</sup> Srov. úplná znění zákona vyhlášená pod č. 247/1990 Sb. a č. 175/1996 Sb.

<sup>191)</sup> Srov. § 10 vyhlášky Ministerstva financí č. 136/1998 Sb., o osvobození zboží od dovozního cla.

<sup>192)</sup> Srov. § 57 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 290/1993 Sb.

<sup>193)</sup> Srov. § 57 odst. 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 253/1997 Sb.

<sup>194)</sup> Důvodová zpráva v této souvislosti hovoří o tom, že „*se v souladu s mezinárodními dokumenty stanoví důvody, pro které tento druh trestu nelze uložit.*“ (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1997, II. volební období, sněmovní tisk č. 220).

<sup>195)</sup> Srov. NOVOTNÝ, F. a kol. *Trestní kodexy. Trestní zákon, trestní řád a související předpisy (komentář)*. Praha: EUROUNION, 1998, s. 94.

Během 90. let tak právo azylu upravoval v podstatě pouze čl. 43 LZPS a formálně nebylo toto ustanovení na zákonné úrovni provedeno, nicméně na něj navazovaly předpisy mimo právní úpravu vnitřní správy. Ačkoliv se cizinec mohl dovolat čl. 43 LZPS přímo,<sup>196)</sup> nebo mu mohl být tento azyl udělen ve formě přiznání postavení uprchlíka či povolení k trvalému pobytu z důvodů ochrany lidských práv, humanitárních či zahraničně politických zájmů České republiky, podle odborné literatury za uvedené období žádnému cizinci azyl ve smyslu čl. 43 LZPS udělen nebyl.<sup>197)</sup>

Tyto nedostatky byly napraveny až v r. 1999, kdy byly přijaty dva dodnes platné a účinné zákony představující tehdy zásadní reformu cizineckého a azylového (uprchlického) práva, a sice zákon o pobytu cizinců a zákon o azylu.<sup>198)</sup> Zákon o azylu nejenže nadále zachoval odlišení vnitrostátního (ústavního) azylu<sup>199)</sup> a institutu uprchlictví,<sup>200)</sup> ale hlavně provádí na zákonné úrovni čl. 43 LZPS. Důvodová zpráva k tomu uváděla, že „[d]ůvodem pro udělení azylu jsou buď důvody podle čl. 43 Listiny, nebo důvody podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků.“<sup>201)</sup> Teprve přijetím zákona o azylu tak v podstatě došlo k naplnění ustanovení ústavního zákona č. 23/1991 Sb., který však již tehdy netvořil součást ústavního řádu (ústavního pořádku) České republiky.<sup>202)</sup>

---

<sup>196)</sup> Tento závěr později potvrdil Ústavní soud ve svém stanovisku pléna ze dne 13. 8. 2013, sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13, NALUS.

<sup>197)</sup> D. Jílek v této souvislosti uvádí, že je „nezpochybnitelnou skutečností, že Česká a Slovenská Federativní Republika a později Česká republika v letech 1990-1999 neudělila azyl podle čl. 43 Listiny jediné osobě, přestože postavení uprchlíka bylo přiznáno zejména ve smyslu zákona čl. 498/1990 Sb. o uprchlících 1898 jednotlivcům, čímž byla potvrzena absence vnitrostátního vztahu mezi postavením uprchlíka a právem na azyl.“ (JÍLEK, D. Povaha práva cizince na azyl podle Listiny základních práv a svobod. *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 4/2001, s. 351).

<sup>198)</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu); zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Oba zákony nabyly účinnosti dne 1. 1. 2000.

<sup>199)</sup> § 12 písm. a) zákona o azylu, v původním znění, stanovil, že azyl Ministerstvo vnitra cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod.

<sup>200)</sup> § 12 písm. b) zákona o azylu, v původním znění, stanovil, že azyl Ministerstvo vnitra cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že cizinec má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.

<sup>201)</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 1999, III. volební období, sněmovní tisk č. 190.

<sup>202)</sup> Na tomto místě je s ohledem na uvedené třeba odmítnout nedávnou snahu bez náhrady zrušit § 12 písm. a) zákona o azylu, čl. 43 LZPS provádějící. Srov. návrh zákona, kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložený do meziresortního připomínkového řízení na podzim r. 2014, č.j. MV- 80144-5/OBP-2014. In: Knihovna připravované legislativy, [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz) (přístup dne 18. 3. 2015).

## Význam historických základů pro interpretaci čl. 43 Listiny základních práv a svobod

V úvodu tohoto příspěvku bylo uvedeno, že jeho cílem není rozbor čl. 43 LZPS, nýbrž představení historických základů práva azylu v českém ústavním pořádku. Je však vhodné na tomto místě poukázat na jejich význam pro interpretaci uvedeného ústavního ustanovení.

Z výše uvedeného vyplývá, že právo azylu v Listině nenavazuje na systém Ženevské úmluvy, nýbrž že vychází z koncepce vnitrostátního politického azylu a navazuje na úpravu práva azylu v čl. 33 Ústavy z r. 1960. V této souvislosti je však třeba posoudit tuto otázku rovněž z hlediska kontinuity a diskontinuity,<sup>203), 204)</sup> a sice ideové (hodnotové), formální, materiální, formulační a z ní vyplývající sémantické.

Není pochyb, že ústavní pořádek České republiky, včetně Listiny a v ní obsaženého práva azylu, je ve vztahu k ústavnímu řádu před r. 1990, tedy rovněž k právu azylu obsaženému v Ústavě z r. 1960, *ideově a hodnotově diskontinuítní*, neboť Česká republika jakožto demokratický právní stát je postavena na zcela odlišných základech.<sup>205)</sup> Tato diskontinuita se tak projevuje rovněž v čl. 43 LZPS. Ústavní právo

---

<sup>203)</sup> K problému obecně srov. např. PAVLÍČEK, V. O kontinuitě a diskontinuitě. In: PAVLÍČEK, V. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. 1/ Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002, s. 36 – 88.

<sup>204)</sup> Autor se v tomto příspěvku pochopitelně nezaměřuje na kontinuitu úpravy v ústavním pořádku České republiky a ústavního řádu demokratického Československa po r. 1989, nýbrž na vztah mezi úpravou obsaženou v Listině a v Ústavě z r. 1960. K prvně uvedenému V. Pavlíček uvádí, že „*trvá formální i materiální kontinuita mezi českým právním řádem a československým právním řádem, jehož ohniskem, zdrojem je Listina jako ústavní zákon českého státu a součást českého ústavního řádu.*“ (Tamtéž, s. 84). Podobně Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 12. 2001, sp.zn. Pl.ÚS 9/01, NALUS, uvedl: „*Ústavní soud ČR tak ve své praxi prosazuje ideu kontinuity ochrany ústavnosti v demokratickém Československu a v demokratické České republice, jež je jeho nástupnickým státem. Nebyl k tomu veden pouze spontánně vzniklou názorovou shodou s jednotlivými judikáty československého Ústavního soudu, ale i imperativem vyplývajícím z čl. 1 Ústavy ČR, podle něž je Česká republika, demokratickým právním státem.*“ K podstatným atributům panství práva v demokratickém státě patří jeho předvídatelnost, jež je úzce spojena s kategoriemi kontinuity v právu a právní jistoty. Ústavnost v demokratickém Československu i v demokratické České republice byla a je shodně založena na hodnotách zaručených Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.“

<sup>205)</sup> Pregnantně to vyjádřil Ústavní soud již v r. 1993: „*Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Česká ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem.““ (nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp.zn. Pl.ÚS 19/93, NALUS). S ohledem na výše uvedené je třeba uvést, že Ústava ČR a Listina nemají povahu politického dokumentu.*

azyly již není projevem „proletářského internacionalismu“ či podobných konceptů, nýbrž projevem zásad demokratického právního státu.<sup>206)</sup> Tomuto ústavodárce uzpůsobil rovněž důvody, pro které má být tato ochrana udělována. Ústavní azyl jako vnitrostátní (územní) azyl politický je nadále aktem územního suveréna, ale tato suverenita se projevuje zařazením tohoto institutu do ústavní úpravy za současného sebeomezení stanovenými pravidly. Demokratický právní stát při tomto udělování ochrany nepreferuje „politicky spřátelené“ cizince, které nekategorizuje ani podle jiných kritérií. Prim hraje hodnota ochrany lidských práv a svobod, a to nejen z hlediska důvodu pro udělení azylu, stanovením exkluzivního pravidla vedoucí k případnému odepření jeho udělení, ale rovněž při samotném procesu udělování (tedy včetně zásady rovnosti a zákazu diskriminace).

Ústavní azyl je ve vztahu k období před r. 1990 rovněž *formálně diskontinuitní*, neboť zde je nové normativní ohnisko tvořené Listinou a Ústavou ČR. S ohledem na to, že právě v této nové ohniskové normě (Listině) je institut azylu obsažen, tak jako byl v Ústavě z r. 1960, nelze hovořit ani o materiální kontinuitě spočívající v zachování starého práva a v tomto ohledu je čl. 43 LZPS *materiálně diskontinuitní*.<sup>207)</sup>

Uvažujeme-li o problému materiální kontinuity a diskontinuity, tedy o otázce obsahu určitého právního institutu (ústavního práva azylu), je třeba poukázat na *částečnou formulační kontinuitu* (kontinuitu formulace právního pravidla) a v jejím rozsahu *kontinuitu sémantickou* (kontinuitu obsahu použitých právních pojmů),<sup>208)</sup> která z ní vyplývá. Z výše uvedeného totiž plyne, že formulační a obsahový zdroj čl. 43 LZPS (avšak pochopitelně nikoliv ideový a hodnotový) je třeba spíše než v ústavách jiných států<sup>209)</sup> hledat v čl. 33 Ústavy z r. 1960.

Ačkoliv je formulační kontinuita pouze částečná, má své interpretační důsledky. Změna v označení státu je logická, neboť v době přijímání Listiny se českosloven-

---

<sup>206)</sup> Rovněž takto můžeme rozumět K. Klímovi, který k čl. 43 LZPS uvádí, že „zavazuje Českou republiku, aby v souladu s mezinárodními standardy upravila systém ochrany osobám, jejichž svoboda či život je v jejich domovské zemi či v jiných zemích ohrožen.“ (KLÍMA, K., *op. cit.*, s. 991).

<sup>207)</sup> V tomto ohledu obdobím hodnotové a ideové diskontinuity, avšak materiální kontinuity bylo období po r. 1989 před přijetím Listiny, kdy se čl. 33 Ústavy z r. 1960 dostal do zcela jiné právní reality.

<sup>208)</sup> Pojem sémantické kontinuity je zde chápán v jiném smyslu, než jej užívá translologie (srov. FIŠER, Z. *Překlad jako kreativní proces. Teorie a praxe funkcionalistického překládání*. Brno: Host, 2009, s. 161 – 165), neboť zde právní norma s jejími jednotlivými prvky a v ní použitými pojmy nebyla překládána z jedné jazykové kultury do druhé, nýbrž došlo k recepci některých těchto prvků a pojmů do právní normy nově stanovené. Spíše se tak má na mysli to, co V. Knapp vyjádřil následujícími slovy: „V právním jazyku tedy platí požadavek, aby vždy, kdy je v textu právního předpisu použit týž výraz, bylo tím míněno totéž, a byl-li použit jiný výraz, bylo tím míněno něco jiného.“ (KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 125).

<sup>209)</sup> D. Jílek nebo P. Molek v této souvislosti odkazují na ústavní úpravu v Základním zákoně Spolkové republiky Německo. Prvně jmenovaný však pouze poukazuje na podobnost mezi oběma ústavními úpravami, kdežto druhý z autorů hovoří o „patrně primární inspiraci“ (srov. JÍLEK, D., *op. cit.*, s. 350; MOLEK, P. *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 161). S ohledem na výše uvedené lze však říci, že tato podobnost není důsledkem inspirace německou ústavní úpravou.



ský stát již nenesl označení, které mu přisuzovala Ústava z r. 1960.<sup>210)</sup> Stejně tak, jak výše uvedeno, nečiní problémy, že Českou a Slovenskou Federativní Republikou dnes třeba rozumět Českou republiku.<sup>211)</sup> Formulační změna v označení cizích státních příslušníků jako cizinců nemůže změnit nic na obsahu obou pojmů a souvisí spíše s legislativní technikou Listiny.<sup>212)</sup> Formulace ústavního práva azylu však doznala zásadní změny ve vymezení důvodů, pro které má být tato ochrana poskytnuta, což souvisí s již zmíněnou ideovou a hodnotovou diskontinuitou.<sup>213)</sup> Další formulační změnu přinesla současná ústavní úprava v tom, že ústavodárce z r. 1960 část normativního textu vyjádřil slovy *poskytuje právo azylu*, kdežto čl. 43 LZPS užívá slovního spojení *poskytuje azyl*. Vystává zde poměrně zásadní otázka, zdali tedy s touto formulační diskontinuitou nejde ruku v ruce sémantická diskontinuita ústavní normy. Bylo uvedeno, že právo azylu podle čl. 33 Ústavy z r. 1960 se stalo právem až tehdy, kdy bylo cizinci uděleno, stát tedy *poskytoval právo azylu*.<sup>214)</sup> Vyjdeme-li z předpokladu, že změnou formulace se měl měnit i obsah ústavního pravidla, nestává se právo azylu podle čl. 43 LZPS právem až poté, co je cizinci udělen. Tento problém byl doposavad řešen mimo jiné za pomoci argumentu, že Listina základních práv a svobod používá nedokonavého vidu (*poskytuje*) a nikoliv vidu dokonavého (*poskytne*).<sup>215)</sup> Prozatím však nebyl brán do úvahy kontext Ústavy z r. 1960, která rovněž užívala pojmu *poskytuje*, avšak ve spojení s pojmy *právo azylu*, nikoliv tedy *azyl*. Tyto úvahy by tak neměly být vedeny na linii *poskytuje* – *poskytne*, nýbrž *poskytuje právo azylu* – *poskytuje azyl*.<sup>216)</sup> Zde do hry navíc vstupuje argument další, a sice použití druhé věty v čl. 43 LZPS obsahující exkluzivní pravidlo,<sup>217)</sup> Ústavě z r. 1960 neznámé. To, že podobné ustanovení v Ústavě z r. 1960 nenajdeme, je logické. Právo azylu bylo poskytováno v rámci absolutní volné úvahy, neexistoval na jeho poskytnutí právní nárok, a k vyloučení z jeho dosahu mohlo kdykoliv dojít v rámci použití diskrece. Listina však ve formulaci *poskytuje právo azylu* vypouští slovo *právo* a zároveň přidává exkluzivní pravidlo ve větě druhé. Tyto dvě změny pak nutně vedou k závěru, že diskontinuitu formulační následuje diskontinuita sémantická a právní pravidlo v čl. 43 LZPS má jiný obsah. Pokud bychom tento závěr přijali, ústavní právo azylu by se nestávalo právem až jeho udělením, nýbrž toto ustanovení by bylo třeba

<sup>210)</sup> Tato změna tak souvisela s formální diskontinuitou.

<sup>211)</sup> Jako důsledek kontinuity českého a československého právního řádu. Srov. např. PAVLÍČEK, V. *Komentář*, s. 342.

<sup>212)</sup> Srov. čl. 14 odst. 5, čl. 26 odst. 4 a čl. 42 odst. 2 LZPS.

<sup>213)</sup> Formulační diskontinuita je tak důsledkem diskontinuity ideové a hodnotové.

<sup>214)</sup> Takové pojetí ústavního práva azylu nevybočovalo z jeho chápání v ostatních v „lidově demokratických“ a „socialistických“ státech.

<sup>215)</sup> „Ze znění této věty vyplývá, že po zjištění podmínek tam uvedených tak stát činí, ale neznamená, že má takový cizinec na udělení azylu nárok (není uvedeno ‚poskytne‘, ‚udělí‘ apod.).“ [PAVLÍČEK, V. *Komentář*, s. 342].

<sup>216)</sup> Rovněž z historického srovnání vyplývá, že možnost poskytnout azyl byla formulována za použití slov *poskytuje právo azylu*, nikoliv *poskytuje azyl*.

<sup>217)</sup> „Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“

chápat tak, že obsahuje subjektivní právo, a snad i nárok.<sup>218)</sup> Závěr o sémantické diskontinuitě navíc potvrzují rovněž zásady vyplývající z diskontinuity ideové a hodnotové a důvodová zpráva. Proces vzniku Listiny nám umožňuje rovněž odhadovat, jaký obsah ochrana ve formě azylu má.<sup>219)</sup>

Formulačně shodný však je ve stávajícím vyjádření ústavního pravidla pojem *pronásledování*,<sup>220)</sup> a to ve stejné formě přídavného jména *pronásledovaný*. Z této formulační kontinuity pak vyplývá kontinuita sémantická, což odpovídá na otázku, „do jaké míry má spojení ‚je pronásledován‘ jiný význam než koncept ‚odůvodněných obav z pronásledování‘ (v oblasti intenzity, časového působení a podobně)“,“<sup>221)</sup> tedy koncept Ženevské úmluvy. Jestliže totiž výklad pojmu pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy má mít autonomní povahu,<sup>222)</sup> musí mít autonomní povahu výklad pojmu pronásledování ve smyslu čl. 43 LZPS. Česká republika se totiž nezařadila mezi výše uvedené státy, které institut ústavního azylu navázaly v procesu transformace svého ústavního systému na definici uprchlíka (jako např. Maďarsko, Srbsko či Černá Hora). Co více, Česká republika nepatří ani mezi státy střední a východní Evropy, které by institut ústavního azylu vymezily diskontinuitně a zcela nově bez ohledu na dosavadní vývoj (jako např. Polsko či Chorvatsko). Proto zároveň musí být tento pojem vykládán s ohledem na historické souvislosti. Tento pojem tak je třeba co do všech jeho prvků (forem, intenzity apod.) interpretovat tak, jak byl interpretován v aplikační praxi československých orgánů před r. 1990. Rovněž zde má význam to, jak byl vykládán ve všech ostatních výše uvedených státech střední a východní Evropy v tomto období. Svou roli zde může hrát rovněž význam tohoto pojmu v těch státech, v nichž byla zachována alespoň částečná kontinuita s ústavní úpravou před r. 1990 (zejména Bulharsko, ale dále např. Slovinsko a pochopitelně Slovensko). Při této dvojí srovnávací metodě výkladu se však je třeba pochopitelně omezit pouze na pojem pronásledování, nikoliv na další prvky ústavní normy, nakolik v nich došlo k té či oné diskontinuitě.<sup>223)</sup> To mimo jiné vede k závěru, že jestliže text Ženevské úmlu-

---

<sup>218)</sup> Větu druhou jako jeden z argumentů ve prospěch ústavního práva azylu jako práva nárokového používají D. Kosař s P. Molkem. Pokud by totiž čl. 43 LZPS podle těchto autorů nezakotvoval povinnost státu azyl poskytnout a toto ustanovení by tedy nezakládalo nárok azyl získat, jaký smysl by pak měla věta druhá? Takovou legislativní techniku považují tito autoři za rozpornou s „principem racionálního zákonodárce (resp. ústavodárce)“ [srov. KOSAŘ, D., MOLEK, P., *op. cit.*, s. 557-558]. Závěr o sémantické diskontinuitě by tak jen potvrzoval a doplňoval argumenty jimi uvedené.

<sup>219)</sup> Za připomenutí zde stojí výše již zmíněný návrh československé ústavy Občanského fóra, který stanovil: „Cizí státní občané se **nevydávají ani nevyhošťují**, jsou-li v cizině pronásledováni pro svůj boj za principy stanovené v této ústavě.“ (zdůraznění doplněno autorem).

<sup>220)</sup> Srov. např. JÍLEK, D. (ed.) *Společný evropský azylový systém: právní pojem 'pronásledování'*. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

<sup>221)</sup> KOSAŘ, D., MOLEK, P., *op. cit.*, s. 559-560.

<sup>222)</sup> Srov. MOLEK, P. In: KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *op. cit.*, s. 80.

<sup>223)</sup> Zcela irrelevantní tak budou zejména důvody, pro které před r. 1990 „lidově demokratické“ a „socialistické“ státy právo azylu udělovaly.

vy měl pokrývat uprchlíky přicházející z východoevropských zemí,<sup>224)</sup> pokrývá pojem pronásledování v čl. 43 LZPS rovněž ty případy pronásledování, pro něž získávali azyl občané „nevýchodoevropských“ zemí v „lidově demokratických“ a „socialistických“ státech střední a východní Evropy před r. 1990. To přitom v konečném důsledku může znamenat nižší požadavky na splnění této podmínky a zahrnutí pod právní pojem pronásledování i ty případy, které by z hlediska Ženevské úmluvy do konceptu *odůvodněných obav z pronásledování* nespadaly. Tento závěr však vede rovněž k negativnímu efektu, a sice potencionálně odlišnému obsahu pojmu *pronásledování* v § 12 písm. a) a § 12 písm. b) zákona o azylu<sup>225)</sup> a tedy k rozporu s vnitřní jednotou právního předpisu.<sup>226)</sup> Takový důsledek však není chybou čl. 43 LZPS, nýbrž jeho zákonného provedení a aplikační praxe, kdy doposavad byly ignorovány historické základy ústavní normy. Je tak evidentní, že v legislativní a aplikační praxi, ale rovněž v teorii, dochází k internacionalizaci tohoto pojmu, tedy k „prozařování“ konceptu Ženevské úmluvy do české ústavní úpravy,<sup>227)</sup> která však má autonomní povahu. Na toto není možné při interpretaci čl. 43 LZPS zapomínat a danou skutečnost ignorovat. Možnost vzájemné nezávislosti ústavního azylu na straně jedné a uprchlictví na straně druhé a tedy jejich autonomní postavení v právním řádu členských státech připustil rovněž Soudní dvůr Evropské unie.<sup>228)</sup>

Máme-li tedy shrnout, v čem spočívá význam historických základů pro interpretaci čl. 43 LZPS, je možné uvést následující. Azyl již není otázkou politické či správní praxe či nástrojem „ideologického boje“, nýbrž představuje právní institut upravený na nejvyšší – ústavní – úrovni v podmínkách demokratického právního

---

<sup>224)</sup> Srov. MOLEK, P. In: KOSAR, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *op. cit.*, s. 78.

<sup>225)</sup> Pojem *pronásledování* totiž vymezuje zákon o azylu, v platném znění, pro oba případy jednotně jako „závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování“ (§ 2 odst. 8), s tím, že dále vymezuje rovněž původce pronásledování (§ 2 odst. 9), ochranu před pronásledováním (§ 2 odst. 11) či případy, které se za pronásledování nepovažují (§ 2 odst. 10).

<sup>226)</sup> MOLEK, P. In: KOSAR, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H., *op. cit.*, s. 80.

<sup>227)</sup> Takový proces není však v případě smluvních stran Ženevské úmluvy neobvyklý a k obdobnému procesu ostatně dochází rovněž ve vztahu systému Ženevské úmluvy a azylového práva EU (srov. JÍLEK, D. Věcná idealita: společný pojem ‘pronásledování’. In: JÍLEK, D. (ed.), *op. cit.*, s. 9 – 43), když „[v]nitřní pravidla pro používání společného právního pojmu ‘pronásledování’ se mohou stát, aniž by něco takového Evropská unie zamýšlela, externími a ovlivňovat výklad a aplikaci Ženevské úmluvy z roku 1951“ (Tamtéž, s. 43).

<sup>228)</sup> V rozsudku velkého senátu ze dne 9. 11. 2010, ve spojených věcech C-57/09 a C-101/09 Soudní dvůr Evropské unie dospěl mimo jiné k závěru, „že členské státy mohou udělit azyl na základě svého vnitrostátního práva osobě vyloučené z postavení uprchlíka ..., pokud tato jiná forma ochrany nepředstavuje nebezpečí záměny s postavením uprchlíka“ (bod 121). Blíže k tomu rozsudku srov. MOLEK, P. *Komentář*, s. 862; JANKŮ, L. Vyloučení osob podezřelých z terorismu z postavení uprchlíka: Sjedenocný výklad Soudního dvora EU a jeho aplikace členskými státy. *Jurisprudence č. 1/2014*, s. 21 – 28.

státu, se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Ve vztahu k institutu uprchlictví je přitom ústavní azyl autonomní, což se týká rovněž azylu v právu EU. To platí zejména pro právní pojem pronásledování, jehož obsah se nutně nepřekrývá s konceptem Ženevské úmluvy, a bylo by proto třeba jej vykládat s přihlédnutím k dosavadnímu vývoji politického azylu na našem území. Ze srovnání s předcházející úpravou v Ústavě z r. 1960 pak rovněž vyplývá, že formulace čl. 43 LZPS svědčí s ohledem na částečnou formulační kontinuitu (a tedy částečnou diskontinuitu) ve prospěch chápání ústavního práva azylu jakožto práva subjektivního.

## **Závěr**

Ochranu na svém území poskytoval československý stát cizincům, kteří ji vyhledávali z důvodů pronásledování, od samého počátku své existence. Institut vnitrostátního politického azylu, jak je tradičně chápán, však nebyl po celou dobu první Československé republiky právně upraveným institutem. Některým cizincům bylo za účelem „azylu“ udělováno povolení k pobytu, některým se snažili pomoci obce udělením domovského práva a některým republika udělila dokonce i občanství. Jelikož však neexistovala právní úprava azylového práva, neexistoval ani na udělení takové ochrany právní nárok. Kromě toho se v rozhodování příslušných orgánů projevovaly politické, hospodářské, sociální a jiné mimoprávní zájmy. Zdaleka ne všem cizincům, kteří v Československu ochranu – byť třeba důvodně – hledali, tak byla poskytnuta.

Institut azylu nebyl právně upraven ani po druhé světové válce, a to ani po r. 1948, přestože všechny ostatní nové „lidově demokratické“ státy podle sovětského vzoru do svých ústavních katalogů zařazovaly rovněž právo azylu. Udělování této ochrany tak zůstalo, stejně jako v období meziválečném, věcí správní a politické praxe. Do této oblasti, ostatně jako do všech otázek života společnosti, se promítaly nové ideje a azyl jako prostředek ochrany politicky pronásledovaných se tak paradoxně stal rovněž nástrojem pro prosazování zájmů vládnoucího režimu nebo přímo Sovětského svazu. Azyl představoval buďto specifický účel pobytu cizince na území nebo v těchto případech bylo cizincům udělováno státní občanství. Postupem času se však začala prosazovat forma prvně uvedená, a to zejména po přijetí Ústavy z r. 1960, kdy se rovněž Československá socialistická republika zařadila mezi ostatní „socialistické“ státy, které měly ve svých ústavách právo azylu zakotveno. Vzhledem k tomu, že však chyběl jakýkoliv prováděcí zákon, který by upravoval řízení či bližší podmínky pro udělení azylu, zůstal tento institut nadále věcí politické a správní praxe. V tomto období navíc na udělení azylu nadále neexistoval jakýkoliv právní nárok.

Situace se změnila až v r. 1990, kdy byla společně s obecnou otázkou ochrany lidských práv věnována pozornost rovněž azylovému právu a uprchlictví. Jednak byl přijat zákon o uprchlících a jednak měla být stejně jako v Ústavě z r. 1960 zachována úprava azylu na ústavní úrovni v novém katalogu základních práv a svobod ústavního, tedy demokratického a právního státu. Toto následně naplnil čl. 43 LZPS, který však formálně nebyl po celé období 90. let minulého

století proveden na zákonné úrovni. Situace se změnila až přijetím zákona o azylu v r. 1999.

Ustanovení čl. 43 LZPS má autonomní povahu a vychází z ústavních tradic českého, resp. československého státu. Přes všechny výše uvedené výhrady a nedostatky, které se ve vývoji tohoto institutu objevovaly, je možné považovat poskytování ochrany cizincům, kteří jsou v zemi svého původu pronásledováni, k dobrým tradicím československé státnosti.<sup>229)</sup> Tyto tradice a historické pozadí je přitom nezbytné vnímat a zohledňovat při interpretaci a aplikaci čl. 43 LZPS.

### **Shrnutí:**

Tématem tohoto příspěvku je historický vývoj institutu politického azylu na území dnešní České republiky od vzniku Československa a jeho vliv na současnou ústavní úpravu azylu v čl. 43 Listiny základních práv a svobod. Po úvodní části autor popisuje udělování ochrany pronásledovaným cizincům za první Československé republiky. Dále se příspěvek věnuje úpravě této oblasti po druhé světové válce v Československu a dalších státech východního bloku. V následujících částech příspěvku autor popisuje, k jakým změnám došlo v těchto státech v procesu transformace ústavních systémů v 90. letech minulého století. V další části se pak zaměřuje konkrétně na Československo a Českou republiku. Před závěrečným shrnutím autor formuluje základní důsledky, které podle jeho názoru z uvedených historických základů vyplývají pro interpretaci čl. 43 Listiny základních práv a svobod.

### **The right of asylum in the Charter of Fundamental rights and Freedoms in historical perspective. To pay honour to Vladimír Mikule – summary:**

The aim of this article is to describe historical development of political asylum on the territory of the present Czech Republic, after Czechoslovakia came into existence, and its influence on constitutional regulation of asylum in Art. 43 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The author describes granting of asylum to the foreigners who were persecuted during the First Czechoslovak Republic's era. Subsequently, the article focuses on regulation of this topic after the Second World War in Czechoslovakia and other countries in Eastern Europe. Finally, the author describes changes arriving during the process of transformation of constitutional systems in the 90s in these countries and specifically in Czechoslovakia and the Czech Republic. The author expresses his own opinion concerning basic consequences arising for the interpretation of Art. 43 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms from the above mentioned historical grounds.

---

<sup>229)</sup> Srov. Preambuli Ústavy ČR.