

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Iegor Veretelnyk

Srovnání právní úpravy státního občanství  
České republiky a Ukrajiny v období samostatné  
státnosti

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Pavel Uhl, Ph.D., Ph.D.

Katedra ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27.12.2023

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 126 027 znaků včetně mezer.

V Praze dne 27.12.2023

Mgr. Igor Veretelnyk

Děkuji svému vedoucímu práce JUDr. PhDr. Pavlu Uhlovi, Ph.D., Ph.D. za odborný a vstřícný přístup, ochotu a laskavost při vedení práce.

# Obsah

1. Obecně o institutu občanství a jeho vývoji v čase .....	5
1.1. Úvod .....	5
1.2. Právní a mimoprávní uchopení pojmu státního občanství .....	5
1.3. Evoluce moderního státu a státního občanství .....	10
1.4. Budoucnost státního občanství .....	13
1.5. Státní občanství jako fenomén práva mezinárodního. Občanství EU .....	15
2. Hmotněprávní rozměr občanství v současné České republice a na Ukrajině .....	20
3. Krátký exkurz vývoje institutu občanství na území českého státu před r. 1993 .....	23
3.1. Rakouské a rakousko-uherské období .....	23
3.2. Československé období.....	24
4. Evoluce právní úpravy občanství v ČR v období samostatné státnosti.....	30
5. Krátký exkurz vývoje institutu občanství na území ukrajinského státu před r. 1991 .....	41
5.1. Ruské a sovětské období.....	41
5.2. Období první ukrajinské státnosti.....	44
6. Evoluce právní úpravy občanství na Ukrajině v období samostatné státnosti .....	45
7. Komparativní pohled a návrhy de lege ferenda.....	54
Seznam použitých zdrojů.....	59
Seznam použité literatury.....	59
Seznam použitých právních předpisů .....	60
Seznam použité judikatury .....	62
Seznam použitých internetových zdrojů.....	63
Abstrakt .....	64
Abstract .....	65

# 1. Obecně o institutu občanství a jeho vývoji v čase

## 1.1. Úvod

Moje práce si klade za cíl porovnání vývoje právní regulace institutu státního občanství dvou relativně nově nezávislých států, a to Ukrajiny a České republiky, zejména v období od nabytí nezávislosti/samostatnosti těmito státy, tj. od roku 1991, respektive 1993. Přitom samozřejmě nebude opomíjen ani historický vývoj tohoto institutu na území a v jurisdikcích těchto současných států, tj. ve státních útvarech, jejichž část dotyčné státy tvořily nebo z nichž vzešly. Pochopitelně nelze současnou státoobčanskou úpravu a její vývoj pochopit bez objasnění historických souvislostí. Těžištěm výkladu by měla být zejména procesní státoobčanská tematika (jak se občanství nabývá/pozbývá?), ale pro její pochopení je nezbytné uchopit i hmotněprávní stránku (co vůbec je státní občanství? / co je jeho obsahem v dnešním ukrajinském a českém státě?). Rád bych zjistil, jestli vývoj tohoto institutu v obou zmíněných státech spíše sleduje světové tendence (neboť státní občanství je také velice relevantní v právu mezinárodním) nebo se jim vymyká. Výběr této tematiky, kromě dle mého pohledu aktuálnosti této úpravy pro obrovské množství lidí, je relevantní zejména pro mě osobně: jsem občanem jednoho ze států z titulu narození a v blízkém budoucnu (během několika měsíců) plánuji ucházet se o občanství druhého státu cestou udělení (naturalizace). Oba způsoby nabytí občanství jsou přitom nejčastější. Jelikož tedy patřím k těm 2 % světových obyvatel, kteří aspoň jednou v životě dobrovolně a vědomě měnili/upravili svůj státoobčanský status (v mém případě je to tedy zatím jenom záměr), patřím k lidem, pro které otázka občanství není čistě teoretická a latentní, kterou si během života neuvědomují, ale naopak relevantní a mající ústřední význam pro můj život, sociální status, zejména jeho subjektivní vnímání mnou samotným.

## 1.2. Právní a mimoprávní uchopení pojmu státního občanství

Napřed se pokusme definovat státní občanství a uchopit jeho význam. Hned na začátku řekněme, že pro zjednodušení budu vždy zmiňovat pouze *občanství* a přitom pojednávat o státním občanství, přitom slovo *občanství* (ukr. *громадянство*) se používá, a to i v právních předpisech (na Ukrajině podzákoných) i pro členství v hierarchicky nižším prvku, než je stát (tj. město, obec). Toto je nicméně již materie ryze správního práva (v dnešní době, nikoliv ovšem historicky – viz právě původ anglického *citizen* nebo francouzského

*citoyen* ve slovech označujících město nebo *обčan/громадянин* přes obec), takže zůstává stranou pozornosti této práce.

Jakkoli samozřejmá je v právním i mimoprávním vědomí existence občanství, nelze nepřiznat, že nejde o něco samozřejmého a předurčeného mimoprávními faktory (věk, pohlaví, mateřský jazyk), ale o právní konstrukt, který vyžaduje objasnění původu a významu. Zde souhlasím s D. Gosewinklem<sup>1</sup>, že i při zkoumání tohoto institutu je užitečná synergie sociologů a právníků, kdy obě skupiny se navzájem obohacují a umožňují pohled na totéž z různých pohledů. Státní občanství, jak již vyplývá z českého názvu institutu, je nerozlučně spojeno se státem a vlastně i podmíněno existencí států jako takových. Moderní svět (společnost) je rozdělen na státy, a pokud jsou státy, jsou i státní občané, kteří těmto státům odpovídají. Níže rozebereme, co znamená *odpovídají*: v tom se právě skrývá mnohvrstevnatost fenoménu a různých pohledů na něj, od přiřazení k státu (tomu odpovídá *státní příslušnost* a mezinárodní rozměr státního občanství) k aktivnímu podílení se na existenci státu. Ale pokusme se o analýzu možných definic. Pokud sáhneme do pozitivního práva, tedy do právních předpisů, česká právní úprava pozitivní definici občanství neobsahuje (otázka z oboru teorie práva je, nakolik právní definice patří k psanému právu, a ne doktríně a judikatuře). Ukrajinská (v současném zákoně o občanství) ji obsahuje, a to tak, že ***Občanství Ukrajiny je právní vztah mezi jednotlivcem a Ukrajinou, který se odráží ve vzájemných právech a povinnostech.*** Zde musí být na první pohled zřejmá nedokonalost této definice: Na definicích je často základné, že nepředvídají všechny možné životní kombinace, tady je spíše opačný problém: Definice je příliš široká a o ničem nevypovídající. Obecně se neztotožňují s důrazem různých definic občanství na práva a povinnosti. Konkrétně pokud rozebíráme tuto větu, lze si ji vyložit dvojím možným způsobem: jedná se o konkrétní soubor práv a povinností, nebo o abstraktní, jehož náplň se může v čase měnit? V případě druhé odpovědi pak vyvstává argument, že i povolení k trvalému, ba i k dlouhodobému, pobytu, vytváří mezi státem a jednotlivcem (tedy i cizincem) právní vztah, který se odráží ve vzájemných právech a povinnostech. V případě první varianty (vyjmenujeme konkrétní řadu

---

<sup>1</sup> ANGSTER, Julie. GOSEWINKEL, Dieter. GUSY, Christoph. *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 18

práv *a, b, c...* a povinností *a, b, c...* obou stran a řekneme: toto dohromady je státní občanství), neodpovídáme na otázku, proč zrovna takovýto svazek práv a povinností jsme měli potřebu vytrhnout z reality a právně uchopit, ale ani na to, jak řešit to, že v každém státě je ten soubor konkrétních práv a povinností různý, a proto jak potom řešit výklad vlastního občanství ve světle mezinárodního práva a státních občanství cizích státních příslušníků, což, jak bylo zmíněno výše, je mimořádně důležité a relevantní.

Pokud definice občanství chybí v českém pozitivním právu, tak již nechybí v judikatuře: Klasická je definice z nálezu Ústavního soudu z roku 1994<sup>2</sup>: „**...lze státní občanství definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a na právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí**“.

Tato definice je z mého pohledu již mnohem přesnější, ale i tak kazuistická, což vyvstává např. při konfrontaci s občanstvím EU nebo i povolením k trvalému pobytu. Občané EU již také (o tom bude níže) mají právo na ochranu ze strany jiného členského státu, s určitými omezeními také právo pobytu a účasti na veřejných záležitostech v podobě komunálních voleb. Cizinci s povoleným trvalým pobytem (jako např. autor) také spadají do některých prvků definice (např. můj vztah a vztah českého státu je také časově trvalý a mám právo pobytu). Není již ovšem místně neomezený (trvalý pobyt se pozbývá v případě 6leté nepřítomnosti v ČR), a dále není nezrušitelný ani vzhledem k dalším důvodům než trvalá nepřítomnost na území (bude zrušen i v případě spáchání závažnějších trestných činů). Ale jak ukážeme níže, ještě relativně nedávno i československé státní občanství se pozbývalo na základě nepřítomnosti nebo trestné činnosti (byť s jinými parametry). Lze si lehce představit teoreticky i jiné mantinely než občanství EU a povolení k trvalému pobytu, a pokaždé se blížíme nebezpečí kazuistiky a hrozby toho, že za 20 let nebo prizmatem občanství jiného státu definice nebude aktuální.

Východiskem je dle mého názoru axiologické ukotvení a vysvětlení institutu. Netvrdím, že to musí být vyjádřeno v právním předpise, ale aspoň doktrinálně. Např. vezmeme-li definici manželství, tak zde (na rozdíl od občanství) se české pozitivní právo více

---

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94

snaží o uchopení institutu. Po stručně pozitivistické a čistě juristické větě v Občanském zákoníku: **Manželství je trvalý svazek muže a ženy vzniklý způsobem, který stanoví zákon** následuje sociologické, mimoprávní vysvětlení: **Hlavním účelem manželství je založení rodiny, řádná výchova dětí a vzájemná podpora a pomoc.** Tím nám zákonodárce vysvětluje, proč ze všech různých svazků a mimoprávních vztahů lidí vymezuje mimo jiné právě tento, nějakým způsobem kvalifikovaný vztah – v tomto případě muže a ženy – a zrovna tomuto vztahu poskytuje rozsáhlou regulaci s přesahem do všech možných odvětví práva (včetně veřejného, a to zrovna a velkou mírou, zejména historicky, i státoobčanského).

V případě občanství dle mého názoru tímto nezbytným mimoprávním pozadím je to, že občané jsou předpokladem fungování a existence státu a státnosti. Mimochodem, další nedostatek obou výše zmíněných definic je dualita *občan* versus *stát*, kdežto podle klasické státovědy občané nejsou v protikladu ve státu, ale mimo jiné ho nutně tvoří. Klasicky se rozlišují 3 složky státu – území, trvalé obyvatelstvo a státní moc (a někde jako 4. složka fakultativně způsobilost k právním jednáním, potažmo uznání státu ze strany mezinárodního společenství), přičemž G. Jellinek rozvedl druhou složku ve dvojitým významu<sup>3</sup>: jako subjekt státní moci, tedy prvek státu, a jako předmět státní činnosti. A musíme dojít k závěru, že pokud předmětem činnosti státu jsou všechny osoby nacházející se, i krátkodobě, na jeho území (platí teritorialita státní suverenity), tak subjektem státní moci jsou již zpravidla jenom občané. Mimochodem i příklad možnosti komunálních voleb pro občany EU nebo v případě občanů Irska dokonce i možnost volit v britských volbách do dolní komory parlamentu, takže ještě na vyšší úrovni, je příkladem postupné eroze této zásady, ale zatím výjimka potvrzuje pravidlo, a politická účast občanů v současném (alespoň současném západním) světě je v zásadě to hlavní, co existenci občanství ospravedlňuje. I pokud se podíváme na hlavní zbývající pozitivní (a ne pouhé proklamace jako loajalita) povinnosti občanů (tedy ve smyslu povinnosti toliko podmíněně institutem občanství), tak ta hlavní, vojenská povinnost, která, jak bude rozvedeno níže, je ovšem také na ústupu, není také ničím jiným než realizací státní

---

<sup>3</sup> PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* Praha: Leges, 2021, s. 49



moci (přípravou nebo skutečnou realizací moci dotyčného státu, ovšem již ne za defaultních, mírových podmínek), někdy bohužel realizací ve formě války vůči státní moci jiného státu.

Tyto úvahu nám také mimo jiné odpovídají na otázku, proč je státní občanství v podmínkách většiny kontinentálních škol rozebíráno v materii ústavního práva. Samotné zařazení problematiky státního občanství do oboru ústavního práva přitom není samozřejmé. Nižší úrovně spojení jedince se státem (např. trvalý nebo dlouhodobý pobyt) jsou obvykle bezesporu řazeny do oboru práva správního. Jen formální argument (to, že občanství je zmíněno přímo v ústavách státu s psanou ústavou, včetně Ukrajiny a ČR) je dle mého názoru nedostatečný. Spíše lze poukázat na to, že zatímco správní právo reguluje činnost státu z pozice nadřazené autority a potažmo naplňování státem svého účelu, ústavní právo definuje samotný stát jako takový a jeho statické složení a strukturu. A občané jsou právě onen stát, jak bylo rozvedeno výše.

Z výše uvedeného vyplývá, že při absenci jednoznačně přijímané definice jsou i různá pojetí občanství: jako statusu, jako právního vztahu atd. Podle mě to nemá moc praktický význam: tato pojetí nejsou mezi sebou v protikladu, pouze reflektují různé aspekty vývoje institutu občanství, různé napříč státy a časovými obdobími. Tak např. pokud se uvádí lidskoprávní pojetí státního občanství<sup>4</sup>, dle mě nejde o samostatné pojetí, ale spíše o korektiv, daný nějakými i na půdě mezinárodního společenství všeobecně přijímanými zásadami regulujícími procesní státoobčanské právo, jako např. právo na státní občanství, z něhož plyne, že je nežádoucí, aby existovaly osoby bez občanství, za které nenese odpovědnost žádný stát, takže to svým způsobem nutí státy udělovat občanství potenciálním apatridům, nebo dále zákaz svévolného zbavení občanství. Podle P. Uhla je zastoupeno ***statusové a společenskosmluvní pojetí občanství: znaky prvního jsou „princip jediného výlučného občanství, pluralita státoobčanských vztahů v rámci jednoho státního celku, široká diskreční pravomoc při udělování občanství, stejně tak obecně zdrženlivý postoj k přiznávání občanství těm, kteří již jsou faktickými členy politické obce“, a princip ius sanguinis, znaky druhého pak „jednotnost státního občanství v jednom státě, umožnění plurality státních občanství jedné osoby, zákaz svévolného zbavení občanství, výslovné***

---

<sup>4</sup> ŠTURMA, P. – TYMOFEYEVA, A. (eds) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv č. 12.* Praha: Univerzita Karlova, 2017, s. 7

***zakotvení práva na změnu občanství, úzká kauzální vazba mezi faktickým vztahem ke státu a nabytím občanství, případně právní nárok na občanství určitých osob, a princip ius soli<sup>5</sup>.***

Hned v první kapitole předestřeme, že většina právních řadů dnešní doby prochází evolucí od prvního pojetí k druhému, různé státy jsou zde v různých etapách vývoje. V jiných kapitolách bude důležité prozkoumat, jestli tímto vývojem procházejí (a případně jak daleko jsou) Česká republika a Ukrajina. Jediná důležitá výhrada je ohledně protikladu ius soli a ius sanguinis, o tom bude poznámka níže.

### **1.3. Evoluce moderního státu a státního občanství**

Pro pochopení vývoje institutu občanství je proto nezbytné aspoň v základních rysech pochopit i evoluci současného státu. Vše výše řečené je mimochodem aktuální pouze pro eurocentrické dějiny státu a práva. Není vůbec vyloučeno, že např. v takové Číně vývoj státnosti a institutu státního občanství šel zcela jinými směry, i když současný čínský zákon o občanství podle systematiky, členění a logiky působí jako zcela zapadající do kontinentální procesní státoobčanské tematiky, ovšem i tak poznámku o eurocentricnosti veškerého historického výkladu bylo nutné učinit.

Tato práce nemá historickoprávní charakter, proto tento výklad bude zcela stručný. Celkové lze z mého pohledu říci, že po antice, kde aspoň hmotněprávní pojetí občana jakožto aktivního účastníka na veřejných věcech se přibližovalo našemu současnému pojetí (vynecháme teď otázku toho, kdo např. v Římě občanem vůbec mohl být, důležité je, že se občané a neobčané rozlišovali a toto rozlišení mělo obrovské právní a statusové důsledky, mnohem větší než dnes), středověk nastolil v tomto pojetí určitý (z dnešního pohledu) regres: nerozlišoval se osobní status člověka, ale jeho příslušnost jednak ke stavu, tudíž k entitě zcela jiného původu než stát, a také teritorialita. V dopetrovském Rusku (kam od roku 1654 spadala velká část území současné Ukrajiny) se to např. projevovalo tak, že všichni obyvatelé ruského státu měli v podstatě práva a povinnosti dány především svým stavem. Kdo tedy na území krále (v tomto případě cara) pobýval, ten se podřizoval jeho neomezené moci pojímané jako Bohem dané.

---

<sup>5</sup> UHL, Pavel. *Kritická analýza zákona o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky*. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Praha, 2000, s. 2

Zejména Velká francouzská revoluce (a pak také liberální revoluce roku 1848) se zdá být jedním z nejdůležitějších milníků, který předurčil novodobé pojetí příslušnosti ke státu. J. Angster zde uvádí dvě klíčové souběžné tendence: nacionalismus a tzv. stát intervence (něm. *Interventionstaat*). První znamená, že jednotlivé skupiny lidí se začínají konsolidovat a cítit se jako národ (a zde vzniká tření mezi etnickým a politickým významem tohoto pojmu), národ, jenž (a nikoliv král prostřednictvím Boha) je hlavním suverénem státní moci. Druhá znamená nutnost vybudování veřejné správy, tj. narůstání úkolů, které předtím nepříslušely státu (reagování na fenomén migrace, zdravotnictví, sociální péče), a tento úkol nutně vyžadoval evidenci a určení, který z obyvatel daného útvaru/státu je a který není občanem. V 19. století proto také vznikají (a území Česka ani Ukrajiny nejsou v tomto výjimkou) první kodifikace přístupu k občanství. V nich se nutně promítají státní pragmatické zájmy, které, jak velice správně upozorňuje D. Gosewinkel, vůbec nelze zaměňovat s odpovědí na otázku, co je národ. Nesmíme tedy zapomínat na druhou hybnou sílu – onen *Interventionstaat*, byrokratický stát, který má svou vnitřní logiku. Konkrétně se to projevuje v tom, že jestliže R. Brubaker tvrdil<sup>6</sup>, že francouzské udělení (dnes již překonané) občanství hlavně na zásadě *ius soli* svědčí o demokratickém a otevřeném chápání národa a německý historický *ius sanguinis* o nedemokratickém etnickém chápání typickém pro Němce, tak D. Gosewinkel poukazuje<sup>7</sup>, že ve skutečnosti zavádění *ius soli* v druhé půlce 19. století ve Francii bylo diktováno snahou vyrovnat se počtem obyvatel s odvěkým rivalem za humny – Německem – a vůbec ne národnostními úvahami o tom, kdo je Francouz. Německé zakotvení principu *ius sanguinis* (ten zůstal až do roku 2000, kdy byl značně oslaben, primárním) v zákoně z roku 1913 bylo také dáno mimo jiné demografickými faktory. Nemůžeme neuznat, že i dnes se, pokud maďarská vláda velkoryse uděluje občanství lidem v Rumunsku nebo na Ukrajině, kteří se nikdy do Maďarska nechtějí stěhovat a maďarsky ani obstojně nemluví, jedná o čistě pragmatický politický populismus se snahou získat jejich hlasy ve volbách, nikoliv ideální představy o velkém národě.

---

<sup>6</sup> ANGSTER, Julie. GOSEWINKEL, Dieter. GUSY, Christoph. *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 88

<sup>7</sup> ANGSTER, Julie. GOSEWINKEL, Dieter. GUSY, Christoph. *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 60

D. Gosewinkel se i obecně vyhrazuje<sup>8</sup> proti dichotomickému rozlišování *ius sanguinis* a *ius soli*, konkrétně proti tomu, aby na jejich základě bylo zobecňováno, jestli ten který stát zastává liberální nebo neliberální (chceme-li, společenskosmluvní a statusové) pojetí přístupu k občanství. S jeho argumenty nelze nesouhlasit: dávání těchto principů do protikladu se nejeví jako správné již z důvodu asymetričnosti jejich zastoupení. Tvrdí, že neexistuje ani jeden stát, který neumožňuje, alespoň za nějakých podmínek (např. že dítě nenabylo cizí občanství) nabytí občanství skrz oba občany rodiče, tj. skrz *ius sanguinis*. Zadruhé, samy o sobě tyto principy nic nevyovídají o otevřenosti/zavřenosti občanství, protože neberou v úvahu přísnost migrační politiky a naturalizační podmínky toho kterého státu. Skutečně, USA umožňují nabytí občanství bez dalšího na základě *ius soli* (na rozdíl od České republiky, ta tak činí pouze ve výjimečných případech sledujících předcházení bezdomovectví). Ale říci, že v procesní státoobčanské tematice jsou liberálnější, a tedy celkově cizincům otevřenější (alespoň na základě tohoto kritéria) je mylné, protože mají extrémně přísnou migrační politiku.

Pokud zkoumáme tu či onu úpravu státního občanství napříč obdobími, nesmíme podle mě pouštět ze zřetele několik následujících poznatků:

Zprvce, a toto koreluje s výše řečeným, institut státního občanství sám o sobě nemůže být jediným zdrojem poznání otevřenosti nebo zavřenosti *socialia*. Pokud se jenom pozitivněprávně podíváme např. na úpravu naturalizace v socialistickém Československu a v současném Česku, tak v prvním případě úprava byla na první pohled extrémně vstřícná a liberální: vyžadoval se 5letý nepřetržitý pobyt a pozbytí dosavadního občanství (pokud nějaké bylo, tedy kromě bezdomovců). Současný proces naturalizace v ČR podle nového zákona z roku 2013 je vázán na celou řadu rozsáhlých podmínek, od finanční sféry do bezpečnosti státu (o tom v kapitole 5). Délka požadovaného pobytu je dvakrát delší (defaultně 10 let, pro občany EU 8 let, v případě manželů českých občanů 7 let (resp. dokonce 5, pokud sami jsou navíc občany EU), jelikož rychleji získávají trvalý pobyt, kterýžto je nutnou podmínkou naturalizace). Přesto nesmíme opomenout jednak cizinecké zákony a podzákoné předpisy, které podmiňovaly vstup a pobyt na území ČSSR, jednak – a zejména

---

<sup>8</sup> ANGSTER, Julie. GOSEWINKEL, Dieter. GUSY, Christoph. *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019, s. 61

v podmínkách totalitního státu – reálnou veřejnou správu, reálnou praxi mocenských složek. Aniž bychom dělali průzkum, jednoduché pochopení historických souvislosti nás nenechá na omylu, že ČSSR byla mnohem uzavřenější a její občanství hůř dosažitelné.

Zadruhé, a toto je můj vlastní poznatek, státoobčanská matérie napříč různými státy vykazuje extrémní setrvačnost a neměnnost. Např. zdá se být nepochopitelné, že i v 80. letech v Československu v tak významném institutu jako je občanství, 40 let po únorovém převratu s jeho sice proklamativně a pokrytecky, ale i tak levicovou ideologií, byla jednoznačná nerovnost pohlaví v tom, že cizince provdané za Čechoslováka mohlo (nemuselo, záviselo na okresním národním výboru) být uděleno československé občanství, kdežto pro muže, který si vzal Čechoslovenku, toto neplatilo. Ve stejné době v sousedním SSSR na papíře platil extrémně liberální (žádná délka pobytu pro naturalizaci se vůbec nevyžadovala!), na druhou stranu genderově spravedlivý zákon: žádný cizinec nezískával sovětské občanství z titulu sňatku s občanem SSSR. Přitom ačkoliv praxe mocenských složek a reálná politika SSSR směřovaly k naprosté autarkii společnosti, i v posledním zákoně z roku 1978 tyto parametry zůstaly ještě zachovány. Vidíme, že ve dvou sousedních ideologicky spřátelených státech přes reálnou správní praxi fungovaly kardinálně odlišné státoobčanské zákony. Moje odpověď je: právě protože institut občanství je tak konzervativní, zákonná úprava i v 80. letech odráží v případě SSSR, který přetrhl právní kontinuitu s Ruskem v roce 1917, ty ideály, na kterých tento stát 70 let předtím byl stavěn (a které byly docela rychle pošlapány), kdežto v případě ČSSR toto zjevně nerovné postavení ženy, která sice fakultativně, ale může měnit občanství při sňatku (podřizujíc se moci a veřejnoprávním dispozicím muže), pochází až z rakouské úpravy před rokem 1918, na kterou nově vzniklý československý stát navázal a která zůstala i přes první republiku a komunistický režim po celou dobu existence státu Čechů a Slováků.

#### **1.4. Budoucnost státního občanství**

V odborné literatuře jsou i kritické, dá se říci i radikální, pohledy na samotnou existenci institutu státního občanství. Nelze tady nezmínit kontroverzní, a přesto na můj pohled otevírající radikálně nové pohledy a fundovanou publikaci profesora ústavního práva na Groningenské univerzitě D. Kochenova. Dává hodně netradiční a kritický pohled na občanství jakožto na instrument prosazování pokrytectví, vylučování a nerovnosti. Zároveň

přináší jeho publikace i neemocionální, věcný pohled na proměnu institutu, i proto je nutné ji vzít v potaz. Ústřední myšlenkou publikace je, že současná právní úprava státního občanství nemá s lidskými právy nic společného a je instrumentalizací nerovnosti. Jestli dříve byla sociální nerovnost spíše **uvnitř** státu, tak v dnešní době, s vytvořením státu blahobytu na Západě, je to spíše nerovnost **mezi** státy. Kritizuje, a v tom je zajedno i s D. Gosewinkelem, pojetí státního občanství v klasické a hodně citované publikaci britského sociologa Marshalla, pro kterého, jak se zdá, je občanství synonymem *práv občana* a který je dělí na etapy vývoje: občanské (smluvní volnost, svoboda projevu a svědomí) pocházející z 18., politické (účast na politickém životě) z 19., a sociální potom z 20. století. Přitom institucionalizace jedné skupiny práv znamenala někdy úder proti druhé: např. pracovní právo (spadá do 3. kategorie) s jeho nutnými omezeními, např. pracovní dobou nebo minimální mzdou, je vlastně omezením práv občanských, konkrétně, smluvní svobody. Gosewinkel a Kochenov shodně kritizují takovéto pojetí jakožto pojetí podmíněně jedním jediným státem a imanentně předpokládanou příslušností k němu. Přitom státní občanství je v dnešní době otázka vyloučení a naopak přístupu, a především se zde vyzdvihuje právo neomezeného pobytu a přístupu na území, což je nezbytnou podmínkou výkonu všech ostatních práv v tom či onom státě. Nelze tomu nedat za pravdu: Jestliže dnes sociální práva v západních zemích přísluší i cizincům, tak aby člověk mohl všechna tato práva vykonávat, musí se na území jurisdikce státu vůbec dostat a pak tam legálně pobývat. A zde je již neomezená diskrece státu ve smyslu, že má právo nepouštět na své území cizince, a kromě toho i samotní cizinci jsou rozřazováni nikoliv na základě rovnosti, ale na základě nerovnosti: jednoduchým příkladem budiž různá vízová politika vůči ostatním státům. Zatímco pro občany jedněch zemí je občanství vstupenkou (často časově neomezenou) do všech nejvyspělejších států světa s odpovídajícími pracovními, studijními atd. možnostmi, pro drtivou většinu obyvatel např. asijských nebo afrických zemí je občanství limitem jejich životních příležitostí, ony možnosti před nimi uzavírajícím.

Dle mého názoru jsou všechny tyto námitky zcela spravedlivé, ale autor nenabízí žádný pozitivní model celosvětového uspořádání namísto stávajícího. Jak jsem rozvedl výše, dokud jsou státy, jsou i státní občané. Světová společnost a západní země směřují a napomáhají k tomu, aby celý svět byl lepším místem pro veškeré životní příležitosti, a tedy aby pákistánské občanství bylo v konečném důsledku stejně kvalitní jako norské (důkaz toho, že občanství kromě nerovnosti neodráží ani hodnoty, na kterých je založeno, ilustruje autor

na příkladu norského masového vraha A. Breivika a pákistánské nobelovské laureátky Malály Júsofzaj, která čelila útoku střelce kvůli tomu, že hájila práva žen na vzdělání). Pokud nepočítáme radikální ideologie jako anarchismus, světová revoluce atd., nelze podle mě nijak rozumně institut občanství nahradit, protože by to vedlo k zpochybnění existence států jako takových. K zakotvení oné nerovnosti životních příležitostí pramenící z nerovné ekonomické situace státu možná ve stejné míře jako umělé, právní (v tomto případě občanství) překážky podle mě přispívají překážky zcela objektivní, vrozené, jako např. jazykové. Určitě není náhoda, že ekonomickým magnetem pro obyvatele Ukrajiny bylo slovanskojazyčné Česko, a ne stejně vzdálené a bohatší Rakousko. Kdežto pro obyvatele takové extrémně chudé a nedemokratické země jako Turkmenistán je cílovou destinací Turecko s velice příbuzným jazykem. Tudíž zcela určitě ne veškerá nerovnost na světě pramení z odlišné státní příslušnosti.

Kochenov poukazuje na tendence v světové úpravě občanství, se kterými nelze nesouhlasit: především, neobčané pobývající na území daného státu dostávají čím dál víc práv a jejich status se tedy stále více blíží občanům. Výsadou občanství (byť to neplatí bezvýjimečně, jak jsme pojednali výše) potom zůstává politické determinování státu a právo neomezeného pobytu a pohybu na jeho území. Zadruhé, pojem občanství je čím dál více nazírán z perspektivy práv, nikoliv povinností. Aktivní vojenská základní služba je ve většině demokratických zemí již na ústupu. Placení daní je už jenom ve dvou státech na světě, a to ve Spojených státech a v Eritreji, vázáno na občanství, ve zbytku světa je rozhodující trvalý pobyt na území. Nejsm si jist, jestli se dá ztotožnit s myšlenkou, že např. to, že ženy dostaly volební právo, souvisí s oním odklonem od povinností k právům (kdo nemůže hájit se zbraněmi svůj stát, nemá mít ani politická práva z občanství vyplývající), ale myšlenka je to zajímavá a stojí za zmínku.

### **1.5. Státní občanství jako fenomén práva mezinárodního. Občanství EU**

Tudíž budeme vycházet z toho, že státní občanství je nezbytný předpoklad politického fungování a veřejné správy všech států. Skutečně, neexistuje stát, který nezná tento právní institut: Potom by nebyl státem: viz výše o základních složkách. Ale vyvstává zde problém, že dnešní svět s migrací a globalizací již není uzavřený a rozdělený do státních území s neproniknutelnými hranicemi: spousta občanů toho či onoho státu bydlí mimo státní území.

V ideálním případě tvoří samozřejmě občané většinu stálého obyvatelstva, ale např. v takových bohatých ropných státech jako Katar nebo Spojené arabské emiráty tvoří pouze 12, resp. 11,32 %<sup>9</sup>. Z tohoto důvodu státy čelí nutnosti nějak zacházet s cizími státními příslušníky a toto zacházení je podmíněno uznáním/neuznáním jejich státoobčanského statusu jako takového. A zde hraje roli ustálená praxe mezinárodního práva: je důležité upozornit, že státy mají diskreci cizí občanství uznávat nebo neuznávat. Na tom není nic nelogického: i jiné osobní statusy jako např. manželství se sice v jiných státech (zpravidla) uznávají, ale např. v České republice nebude uznáno polygamní manželství jako zjevně se přičící veřejnému pořádku. Podle § 48 Zákona o mezinárodním právu soukromém způsobnost uzavřít manželství se řídí právním řádem státu, jehož je člověk občanem. Ale pokud člověk mající již jednu manželku ve své vlasti, kde je to dovoleno, bude chtít uzavřít další manželství v Česku, neuspěje, narážíme na § 4 s jeho výhradou veřejného pořádku. Každý stát si sám stanoví své představy o právu a legalitě, a je zjevné, že mimo státy islámské právní kultury nelze počítat s právním uznáním polygamie. V případě občanství našťěstí je situace poněkud jednodušší, a navíc judikatorně obohacena: ve zkratce, stát nemusí uznávat státní občanství přiznané jiným státem, pokud udělení tohoto občanství neodpovídalo mezinárodním představám a zvyklostem ohledně takového udělení. Stěžejní hlavní představou je tzv. ***genuine link***, úzké sepětí a skutečná vazba mezi státem a občanem: právě na tom ztroskotal Němec pan Nottebohm ze slavného a klasického rozsudku Mezinárodního soudního dvoru v Haagu, který si zjednodušeně řečeno lichtenštejnské občanství koupil. Guatemala, kam investoval svůj majetek, odmítla takové občanství uznat, připravila jej o majetek – mohla to udělat vůči Němci – a mezinárodní soudnictví jí dalo za pravdu. Nelze ovšem nezmínit, že rozsudek byl kritizován z lidskoprávního hlediska, byla k němu disentní stanoviska<sup>10</sup>: vlastně tento Němec chtěl uniknout kolektivní vině Němců po válce, a proto se pokusil stát Lichtenštejncem. Tímto právě dal najevo svou averzi vůči nacistickému režimu a přání nebýt s ním spojován, a i přesto, že samotná SRN potvrdila, že již není jejím občanem, mu německé občanství (a na něm lpící kolektivní vina, která se konkrétně odčinila konfiskací enormního majetku) bylo mezinárodním společenstvím „vnuceno“. Moje odpověď na toto zní: měl se naturalizovat v Guatemale. Je pochopitelné, proč chtěl získat spíše občanství elitního

---

<sup>9</sup> KOCHENOV, Dimitry. *Citizenship*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2019, s.59

<sup>10</sup> KOCHENOV, Dimitry. *Citizenship*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2019, s.115



středoevropského ministátu než chudého latinskoamerického, ale na pointě to nic nemění. Tento rozsudek je někdy nazýván přežitkem romantického období mezinárodního práva. Jak uvidíme níže, již v evropském kontextu, např. je určitě i judikatorně překonán.

Další možností neuznání cizího občanství je konstelace, kdy stát uznává jediné občanství. Toto bude za současné situace i můj případ: I v případě naturalizace v ČR Ukrajina (dle současné úpravy) nebude k mému druhému občanství přihlížet. Tento důvod lze samozřejmě považovat za legitimní, tím spíše, že stále více států od trvání na jednom občanství ustupuje.

Konečně nebude mezinárodním společenstvím uznáno občanství vzniklé porušením samotných principů mezinárodního práva ohledne suverenity nad daným územím. Země EU neuznávají ruské občanství „oktrojované“ obyvatelům Ruskem nezákonně připojených (počínaje Krymem v roce 2014) území. Sice kritérium skutečné vazby, zejména v případě Krymu, bylo zde bezesporu splněno, ale samotné mezinárodněprávní okolnosti, na nichž udělení těchto občanství spočívalo, byly v očích většiny států nelegitimní. Bohužel Rusko v roce 2022 udělilo občanství nejenom obyvatelům fakticky obsazených území, která se ocitla pod jeho jurisdikcí, ale všem obyvatelům s trvalým pobytem na těchto 4 nově okupovaných ukrajinských oblastech, včetně oblastních měst Záporoží a Cherson, která jsou pod ukrajinskou kontrolou<sup>11</sup>. K těmto svým občanům tedy Ruská federace nemá nejenom mezinárodně uznaný právní, ale ani faktický vztah. I kdyby chtěli optovat pro ukrajinské občanství nebo naopak dostat ruský pas, tyto obyvatelé se fyzicky nemohou dostat do částí ovládaných Ruskem, protože jsou mezi nimi fronty s vojsky. Je to smutný příklad popření všech možných zásad udělování občanství ze strany největší země světa navíc vedené právníkem. Zde, na rozdíl od premiéra Orbána a jeho politiky udílení občanství, aniž bych chtěl nebo měl ambici nějak zkoumat politické úvahy v hlavách nedemokratických vládců, vidím ale skutečně idealistickou snahu „prodat“ spoluobčanům sjednocení ruského národa, která samozřejmě opět zakrývá politicky pragmatický cíl udržet si moc neomezenou v čase a rozsahu. Pokud souhlasíme s názory politologů (kupř. J. Šulmanova), že státní hranice Ruska

---

<sup>11</sup> Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 года *a další 3 smlouvy s dalšími oblastmi se stejným obsahem*

je od roku 2022 definitivně delegitimizovaná, tak lze totéž tvrdit i o jeho státním občanství. Možná to není shoda okolností, že Rusko má v současném zákoně o občanství (§ 20) jako zvláštní titul nabytí občanství opcí při změně státních hranic Ruské federace. Demokratické státy takovýto titul nemívají, snad v presumpci, že to je anomální konstelace a pokud již nastane, tak bývá (a bývala) řešena mezinárodními smlouvami.

S výše uvedenou otázkou internacionalizace otázky státního občanství souvisí i to, že představy mezinárodního společenství o tom, jak má být řešena státní příslušnost, se již nacházejí i v pozitivním právu, a to v mezinárodních smlouvách, buď dvoustranných (většinou o zamezení vzniku dvojího občanství), nebo vícestranných: jak uvidíme, začátek tohoto řešení již vidíme hned po první světové válce. Mezi takovými smlouvami jsou potom i takové, které se na problematiku občanství vyslovně zaměřují. Nevýhodou je, že stranami těchto smluv bývá málokdy velký počet států nebo aspoň ty největší státy. Podíváme-li se na dvě takové smlouvy, **Úmluvu o omezení případů bezdomovectví** (vzešlou na půdě OSN) z roku 1961 a **Evropskou úmluvu o státním občanství** (vzešlou na půdě Rady Evropy) z roku 1997, zjistíme, že oba námi zkoumané státy, Česká republika a Ukrajina, stranami těchto úmluv jsou, ale takové velké a důležité státy jako USA a Francie ani v jednom případě nejsou. I tak je nepochybné, že význam těchto smluv je nepřehlédnutelný, protože se z nich dají dovodit i mezinárodní obyčeje a zvyklosti a případné limity v této oblasti.

Mezi přijetím úmluv je 36 let a tak lze poukázat na některé posuny a změny ve vnímání občanství. ÚOPB je vedená spíše pragmatickým účelem zabránění vzniku bezdomovců, čili apatridů. EÚSO je více prodchnuta lidskoprávní perspektivou: zakotvuje povinnost státu umožnit dobrovolné pozbytí občanství. Stanoví maximální naturalizační dobu, což je 10 let, zakotvuje zásadu absence právní relevance sňatku či rozvodu vůči občanství. Obě úmluvy za určitých podmínek umožňují nedobrovolné pozbytí občanství, přičemž ta starší, ačkoli sama je primárně zaměřena na prevenci bezdomovectví, umožňuje to ve více případech než ta mladší. EÚSO totiž umožňuje zbavení občanství s následným bezdomovectvím pouze v případě tak kvalifikovaného závažného důvodu jako nabytí občanství podvodem (zfalšování/utajením důležité informace). Úmluva z roku 1961 kromě toho v případě: a) trvalého pobytu v zahraničí po dobu nejméně 7 let a zároveň nepřihlášení se na zastupitelském úřadě svého státu b) v případě dětí narozených v zahraničí Úmluva

umožňuje státům podmínit zachování občanství získaného narozením takovými dětmi pobytem na území státu nebo přihlášením se u jeho správního úřadu.

Pokud tvrdíme, že občanství a samotná jeho existence jsou podmíněné státem, tak to hezky ilustruje i institut občanství EU: přesně v rozsahu, v jakém samotná EU není tak úplně státem, není to zcela státní občanství. Blíží se k němu v některých bodech (např. neomezený pobyt a pohyb na území všech členských států – ale opět, po 3 měsících se již ve většině států vyžaduje registrace a doložení prostředků k pobytu a např. zdravotního pojištění – dále např. zcela volný přístup na trh práce). Ovšem v určitých případech (např. ohrožení veřejného pořádku) může cizinec-občan jiného členského státu být vyhoštěn, což se nikdy nemůže stát občanovi. Konečně jsme viděli primát státního občanství nad evropským v době uzavření hranic v roce 2020 v souvislosti s pandemií, kdy se mezi cizinci nerozlišovalo mezi občany EU a mimo EU, ale pouze z hlediska toho, zda cizinec měl či neměl trvalý nebo dlouhodobý pobyt na území ČR. Zde evropské občanství nijak nemohlo pomoci. Je asi dobře říci tedy, že tento institut jako nějaká extranadstavba občanství jednotlivých 27 států funguje dobře a dává benefity v dobách klidu a prosperity, ale není jisté zda ustojí zatěžkávací zkoušky. Ostatně zde se můžeme zastavit a v této souvislosti rozvést, že obecně pozitivní stránky občanství vysvítají a vyzařují v „dobrých“ časech, v těch špatných se potom projevují primárně ty negativní, restriktivní – které jsou údajně na ústupu – jako povinnosti. Důkazem toho je i autor, který fakticky nemůže (tedy může, ale byla by to jednosměrná cesta) nyní během války pobývat ve státě svého občanství, kdežto jeho čeští kamarádi tam a zpátky jezdí.

Z hlediska judikatury ESD (rozsudek Chen) je potom evropské občanství posilující z hlediska interakce s kterýmkoli jiným členským státem: ten již nemá nastíněné výše možnosti diskrece a musí takovéto občanství uznat. Mimochodem v sousedním Německu zatím platí, že dvojí občanství (tedy v souvislosti s naturalizací v Německu) mohou mít pouze občané EU, jinak by se zřejmě Německo ocitlo před dilematem.

## 2. Hmotněprávní rozměr občanství v současné České republice a na Ukrajině

Pokud se podíváme na hmotněprávní náplň občanství, tak ta z povahy věci není soustředěna v jednom předpise, ale napříč naprosto všemi odvětvími právního řádu. Tak tomu bývá ve všech právních řádech, koncentrovaná bývá procesní státoobčanská materie (většinou v kontinentálních právech nazývaná *zákony o občanství*) a je to logické, protože samotný status občana se odráží prizmatem práv a povinností, které mu přináleží právě z titulu tohoto statusu, a v materii toho kterého odvětví. Např. to, že pouze občan smí volit, zjistíme z příslušných zákonů o volbách. Někdy pak skrz logický výklad: V žádném českém zákoně nenajdeme, že občan může neomezeně pobývat na území, ale dovozujeme to z toho, že hlavní pobytový zákon, č. 326/1999, řeší otázky vstupu a pobytu pouze ve vztahu k cizincům.

Obecně již výše bylo řečeno, že v demokratických státech se status občanů čím dál víc přibližuje statusu neobčanů-trvalých rezidentů, tedy že to jádro občanství, které ho ještě odlišuje od neobčanství, se vyprazdňuje (a zachytil to F. Weyr již ve 30. letech 20. století)<sup>12</sup>. V České republice to platí bezesporu. Přitom i nejvyšší lidskoprávní předpis, Listina základních práv a svobod, přiznává některá práva jenom občanům, reálná zákonná náplň je ovšem často širší: Listina potom slouží jako zaručené minimum práv, které nesmí být podkročeno, ale může být překročeno. Konkrétně např. ačkoli § 30 odst. 1 přiznává invalidní a starobní důchod, a § 33 odst. 2 bezplatné vzdělání jenom občanům, ve skutečnosti např. starobní důchod záleží na délce pojištění a dosažení důchodového věku, nikoliv na českém státním občanství. Invalidní potom navíc minimálně na povolení k trvalému pobytu.

Nelze ale opomenout, že v demokratických státech, kde politická práva fungují reálně, potom občané mají bezprostřední vliv na možnost realizace všech práv neobčany. Pokud občané zvolí takový zákonodárny sbor a hlavu státu (a jejich prostřednictvím Ústavní soud), které právně posvěť diskriminaci a vyřazení cizinců z dosahu práv lidských a základních, neobčané s tím nic nenadělají, protože např. dle Listiny čl. 23 ani nemají *právo na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod*. I z tohoto důvodu nelze tvrdit, že občanství je status pouze sociologický, nebo dokonce formální.

---

<sup>12</sup> WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 307

Občanská práva (zde a dále sleduji výše zmíněné třídění práv do 3 generací od T. Marshalla, které je relevantnější pro zkoumání státoobčanské náplně, ovšem ne vždy se shoduje s terminologií Listiny: např. svoboda projevu je Marshalllem řazena k 1. kategorii práv, kdežto Listina ji řadí k právům politickým) v ČR i přes jejich název patří všem. Zajímavé je, že např. až do roku 2011 (jako přežitek netržní ekonomiky) cizinci nemající trvalý pobyt v ČR nesměli bez dalšího (bez určitých kvalifikovaných důvodů) nabývat určité (hospodářsky významné) pozemky a většinu nemovitostí. Terminologicky zajímavé na opoře pro tato omezení – tehdejší devizovém zákoně – je potom to, že se rozlišují tuzemci a cizozemci, přičemž ti první jsou fyzické osoby s trvalým bydlištěm v ČR. Tudíž český státní občan žijící v zahraničí byl cizozemec, přímo se mluvilo o *cizozemcích s českou státní příslušností*. Asi se jednalo o (naštěstí již obsoletní) terminologickou kostrbatost, která dnes zůstává u pojmu *bezdomovec*, kdy ze státoobčanského hlediska znamená něco zcela jiného než mimo tento obor.

Sociální práva patří i neobčanům: u některých z nich potom hraje roli povolení k trvalému pobytu, což je nejvyšší stupeň souhrnu oprávnění pro cizince. Např. trvalý pobyt podmiňuje zásadně (někdy nemusí být splněn) neomezený přístup k trhu práce, k druhému pilíři sociálního pojištění (státní sociální podpoře) nebo k prvkům prvního v podobě podpory v nezaměstnanosti. V oblasti vzdělání není žádná diskriminace mezi cizinci a občany: kde je vzdělání bezplatné, je bezplatné i pro cizince, kde je zpoplatněné (např. na soukromých vysokých školách), je tomu tak i pro občany.

Politická práva zůstávají vyhrazena jenom občanům, s výjimkou komunálních voleb a voleb do europarlamentu, přístupných též občanům EU s trvalým pobytem v ČR. Zvláštním konzervativním omezením, ovšem aprobovaným i Ústavním soudem, je potom zákaz pro neobčany sdružovat se v politických stranách, tedy zakládat je, ale ani být jejich členem. Samozřejmě imanentním prvkem občanství je neomezený přístup k území a nemožnost být z něho vyhoštěn.

Co se týče povinností, tak nejdůležitější je věrnost státu, což není jenom proklamace, ale projevuje se konkrétně brannou povinností, dle zákona o branné povinnosti. Od roku 2004 již nemá Česká republika povinnou základní vojenskou službu. Takováto povinnost se aktivizuje jenom ve stavech ohrožení státu, např. mobilizace.

V Ústavě Ukrajiny je zakotveno, že ***cizinci a bezdomovci zdržující se na území Ukrajiny požívají stejných práv a svobod jako občané, pokud z Ústavy, zákonů a mezinárodních smluv nevyplývá něco jiného.***

V porovnání s Českou republikou je přitom rozsah práv zaručených právě občanstvím větší. Například, stále platí, že cizinci nemohou získávat pozemky patřící k zemědělskému půdnímu fondu.

Sociální práva jsou často odstupňována velice podobně jako v ČR: např. i pro volný přístup na trh práce stačí na Ukrajině povolení k trvalému pobytu, nikoliv přímo občanství. Studium na vysokých školách není pro cizince bez dalšího bezplatné, ale je podmíněno kvótami pro konkrétní zemi danými mezinárodními smlouvami (pokud byly sjednány).

Politická práva cizincům na Ukrajině také nepřísluší, ovšem např. cizinci se na rozdíl od Česka nesmí účastnit volební kampaně, takže ovlivňovat veřejné dění ve státě i méně formalizovaně, ani na komunální úrovni.

Nenašel jsem případ, kde by ukrajinská úprava byla vstřícnější vůči cizincům než ta česká.

Je důležité zdůraznit, že ani česká, ani ukrajinská úprava pak neodlišuje občany dle titulu nabytí občanství. Není tak ani jedno právo nebo povinnost, kterou by měl občan z titulu narození na rozdíl od naturalizovaného občana či naopak. Klasickým příkladem států, kde takové právní rozdíly jsou, je možnost být zvolen prezidentem v USA, která svědčí jenom první skupině, nebo naopak možnost být zbaven občanství ve Španělsku, která svědčí jenom druhé skupině. Tato skutečnost pak teoreticky ospravedlňuje přísnou naturalizaci.

### 3. Krátký exkurz vývoje institutu občanství na území českého státu před r. 1993

#### 3.1. Rakouské a rakousko-uherské období

Začátek právního ukotvení institutu občanství v českých zemích sledujeme od roku 1811, Všeobecného občanského zákoníku (ABGB). Řadil občanství do matérie osobních práv (věnoval mu několik stručných paragrafů) a podmiňoval státním občanstvím plnou realizaci práv občanských. Občanství se nabývalo z titulu: narození (na rozdíl od současného stavu ale výhradně po otci), nastoupení veřejné služby (ačkoli to platilo jen do roku 1867), desetiletého nepřetržitého pobytu na území (za podmínky beztrestnosti) a naturalizací (udělením). Zajímavé na tom je, že udělení a 10letý pobyt na území jsou formálně dva samostatné a nezávislé tituly: 10letý pobyt nebyl uveden jako podmínka pro naturalizaci, ale jakožto samostatný zákonný titul zakládající občanství ipso facto (i když dobová literatura uvádí, že ani po 10letém pobytu nebyl na občanství nárok, nýbrž záviselo na volném uvážení úřadu, což samozřejmě činí tento titul trochu přebytečným a reálně se nenaplnujícím), a naopak naturalizace nebyla na 10letý pobyt vázána. Dále se občanství nabývalo manželstvím s rakouským občanem (tedy i tím naturalizovaným, nově přijatým do svazku), toto plynulo z pasáží o manželském právu, podle kterých žena sledovala osobní stav svého manžela, a dále z dekretu dvorské kanceláře ze dne 23. února 1833 ř. s. č. 2595)<sup>13</sup>. § 31 pak vysloveně stanovil, že samotná skutečnost užívání nebo vlastnictví nemovitostí není titulem pro nabytí občanství: tady je vidět zřetelně odlišné pojetí občanství než u jeho jakési obdoby v českých zemích předtím – inkolátu – který byl odrazem středověké stavovské společnosti a podmiňoval účast na politickém životě a veřejných úřadech držení nemovitých statků v zemi. Pozbývalo se občanství potom vystěhováním s následným nabytím cizího občanství (přičemž emigrant mohl požádat o zachování rakouského občanství) a provdáním za cizince (v tomto odkazoval ABGB na Vystěhovalický patent z roku 1833).

Od roku 1863 bylo rakouské občanství spojené s domovským právem u jedné a pouze jedné obce.

---

<sup>13</sup> VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní. Díl 2.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009

### 3.2. Československé období

V roce 1918 Rakousko-Uhersko prohrává válku a zaniká tím, že se rozpadá na několik menších států. Tím vyvstala otázka vyřešení státního občanství nově vzniklého československého státu. O státním občanství hovoří již první (pokud nepočítáme provizorní) ústava nového státu, Ústavní listina z roku 1920. Procesní státoobčanskou tematiku svěřuje zákonu, ale již sama zakotvuje několik stěžejních zásad: jediné a jednotné státní občanství a ještě jednou jediné, ale v jiném významu, státní občanství. Jedná se o to, že (uvidíme, že to bude z praktických důvodů o něco aktuálnější v případě Ukrajiny, ale kvůli terminologické jasnosti se to musí rozvést již teď) v tomto ohledu nepanuje terminologická jasnost ani v pozitivním právu, ani v doktríně. V této práci pro jednoznačnost budu používat **jediné státní občanství** jako protiklad **dvojího státní občanství**, totiž právní regulace, kdy stát neuznává možnost svých státních příslušníků být zároveň státními příslušníky státu jiného. A právě tuto zásadu a imperativ Ústava zaváděla: „**Příslušník cizího státu nemůže být zároveň příslušníkem Československé republiky.**“ Pokud se ptáme, co by potom měly znamenat *jediné a jednotné* v odst. 1, klasik ústavního práva F. Weyr v díle Československé právo ústavní to nepovažoval za pouhá synonyma a měl za to<sup>14</sup>, že *jediné* má vylučovat existenci občanství menších celků (zejména aktuálně v souvislosti s Podkarpatskou Rusí), což je pojistka proti separatistickým tendencím, *jednotné* pak unifikovanou úpravu procesní státoobčanské matérie pro celou oblast země.

Ačkoli to nevyžadovalo znění Ústavní listiny, nakonec i občanství bylo upraveno ústavním, nikoli běžným, zákonem. Tímto zákonem byl zákon 236/1920, který platil až do roku 1949. Zákon, jakož i všechny zákony při zásadní změně státnosti, musel především zodpovědět 2 otázky: **kdo je občanem k datu účinnosti?**, a teprve pak vyložit, **kdo a jak občanství nabývá/pozbývá od data účinnosti později?**, např. současný zákon, vzešlý v roce 2013, uprostřed již tehdy 20 let fungujícího státu, první otázku řešit nemusí a také neřeší.

První otázka byla vyřešena tak, že občany se stali především ti, kdo měli 10 let před nabytím účinnosti zákona (tj. minimálně od roku 1910) nepřetržitě domovské právo (nebo bydliště, protože Československu připadlo i Hlučínsko, které v rámci Německa tento institut

---

<sup>14</sup> WEYR, František. Československé právo ústavní. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 295



neznalo) na území nové vzniklého státu. Osobám, které nabyly domovské právo na území ČSR až po 1. 1. 1910 a předtím ho měly v jiné obci v rámci Rakouska-Uherska, byla poskytnuta možnost o občanství požádat; do vydání rozhodnutí byly považovány za Čechoslováky. Byly zavedeny různé a časově omezené možnosti opce (především na základě mírových dohod s poraženými státy): např. pro Čechoslováky (*jazykem a rasou* – text zákona) z jiných částí Rakouska-Uherska nebo i z Německa, nebo naopak pro příslušníky jiných národností ve prospěch příslušného (mezi vyjmenovanými) státu, kde tato národnost tvoří většinu. Opce pro jiný stát znamenala také nutnost se tam přestěhovat. Toto celkem odpovídalo představám o tehdejších národních státech.

Také ex lege získali občanství úředníci pracující pro Československou republiku.

Lze konstatovat, že zákon v roce 1920 úspěšně vyřešil základní výzvy, které se na státy v této souvislosti kladou i dnes, po 100 letech: je zřejmé, že ve výsledku např. nově určení občané měli skutečnou vazbu na nový stát, a naopak, prakticky nikdo, kdo skutečnou vazbu měl, nezůstal cizincem ve vlastní zemi, a také byl minimalizován počet bezdomovců. Stát nikoho nevyřazoval, dokonce byl otevřen i rakouským/německým etnickým Čechům a Slovákům, kteří s územím České koruny již po staletí neměli nic společného. Tyto zásady lze samozřejmě vysvětlit i mezinárodní situací a mírovými smlouvami, které stvrdily poválečné uspořádání, zejména pak tzv. minoritní smlouvou, kterou si Československo převzalo určité závazky v oblasti občanství.

Co se týče druhé otázky, tak její pojetí lze velice dobře vidět již z názvu zákona: Ústavní zákon, kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé. Tím se dává najevo kontinuita právního řadu, tj. recepce rakousko-uherských státoobčanských norem, a také pokračující dualismus: pro bývalé rakouské části (zemi Českou a zemi Moravskou a do roku 1928 i zemi Slezskou) platil ABGB, pro zemi Slovenskou a zemi Podkarpatskoruskou potom Zákonný článek L/1879, o nabývání a ztrátě uherského státního občanství. Pak patrně nebyl splněn imperativ jednotného státního občanství spatřovaný F. Weyrem v Ústavní listině. Pokračovaly tedy všechny parametry z rakouské doby, včetně převažujícího *ius sanguinis* (po otcí) a nenárokové naturalizace. S ohledem na světové výzvy přibýlo ale důležité ustanovení zavádějící prvek *ius soli*: občanství nabývalo dítě narozené na území republiky, dokud se

neprokázalo, že narozením nabylo občanství jiné. Již z formulace této vyvratitelné domněnky je zřejmá snaha předejít případům bezdomovectví. Zde je zřetelný začátek internacionalizace státoobčanského práva po první světové válce, který se časově shodl se založením Československa.

Tehdejší přístup státu vůči občanství by se někdy dal z dnešního pohledu považovat za konzervativní a paternalistický. Stačí se podívat např. do Zákonů o vystěhovalcích, č. 71/1922, podle kterého **Vláda může nařízením zakázati neb omeziti vystěhování do určitého území, je-li tam vážně ohrožen život, svoboda nebo majetek vystěhovalců, nebo vyžaduje-li toho péče o hospodářské nebo mravní zájmy vystěhovalců**. Mocenský imperativ jednoznačně také vyjadřuje i již zmíněný, dokonce v Ústavě obsažený zákaz dvojího občanství, avšak reálně na zákonné úrovni dodržen nebyl (reálně mohlo československé dítě získat dvojí občanství narozením jak na území ČSR, např. pokud otec byl Čechoslovák a matka cizinka, která sňatkem nepozbyla dosavadní občanství a jejíž stát uplatňoval tehdy *ius sanguinis* i po matce, tak i mimo něj, např. pokud se narodilo Čechoslovákům v zahraničí v zemi, kde platilo *ius soli*).

Turbulentní doby rozbití československého státu a následné velké války samozřejmě ovlivnily státní občanství zásadním způsobem. Zde s ohledem na omezený rozsah práce uvedeme alespoň ústavní dekrety prezidenta, z nichž nejznámější č. 33/1945 se týkal právě občanství a zbavoval milióny lidí státního občanství nedobrovolně a na etnickém základě (méně známý je pak zákon 34/1953, který vrátil čsl. občanství neodsunutým osobám, které tedy od té doby nadále měly dvojí občanství, protože SRN jim ho neodňala) nebo smlouvu 186/1946, která připravila o čsl. občanství obyvatele Podkarpatské Rusi (a samotnou Podkarpatskou Rus o příslušnost k ČSR), s možností opce a následného odstěhování pro Čechy a Slováky (a opačně pro Ukrajince a Rusy, kteří zůstali na čs. straně). Zajímavé je, že ve srovnání s opcemi 1920 pozbývali optanti právo na nemovitosti, pouze dostávali odškodné. Zmiňme i ústavní zákon 74/1946, o udělení státního občanství krajanům vracejícím se do vlasti, který zajišťoval nárokové udělení občanství krajanům vracejícím se na základě přesídlovacích akcí (hlavně tedy Volyňským Čechům).

Zákon č. 105/1947 byl dílčí povahy, a přesto vypovídající o dobových tendencích: liberalizoval postavení ženy v tom smyslu, že nepozbývala čsl. občanství při provdání se za

cizince automaticky, ale pouze pokud nabyla jeho občanství, přičemž i v posledním případě si mohla zachovat občanství, pokud jí k tomu udělil krajský (později okresní) národní výbor. I naopak ale musel být dán souhlas výboru s udělením občanství při sňatku cizinky s Čechoslovákem. Od roku 1958 se již čl. občanství sňatkem s cizincem neztrácelo.

Komplexně nově upravil materii zákon č. 194/1949, o nabývání a pozbývání československého státního občanství. Nastavil většinu parametrů zcela odlišným způsobem. Pokud máme vytknout ty nejdůležitější, tak jsou to:

- nabývání narozením: a) posílení skutečné vazby: na jednu stranu nabývá se občanství bez rozdílu pohlaví po obou rodičích, na druhou stranu dítě narozené v zahraničí občanovi a cizinci (cizince) nabývá občanství, pouze pokud s tím vysloví souhlas krajský (později okresní) národní výbor b) rozšíření případů bezdomovectví: v porovnání s úpravou 1920 získává bez dalšího čl. občanství, pokud nenabylo jiné, pouze nalezené, nikoliv narozené dítě
- stanoveny konkrétní podmínky udělení: 5letý pobyt, pozbytí dosavadního občanství, bezúhonnost vůči státu a jeho lidově demokratickému zřízení. Poslední podmínka nemohla být prominuta.
- zcela nové podmínky pozbytí: propuštění (již není vázané na vystěhování!) a odnětí, a to kvůli nepřátelské činnosti vůči státu, nezákonnému opuštění území státu a neuposlechnutí výzvy k návratu.

Tento zákon ale nebyl kompletní kodifikací, protože nad jeho rámec mohlo být v letech 1948–1956 čl. občanství odejmuto také jako vedlejší trest, a to v intencích práva trestního, a sice podle zákona 231/1948, na ochranu lidově demokratické republiky, a od roku 1950 dle trestního zákonu 86/1950. Tento trest sankcionoval politicky podmíněné trestné činy.

Je zřejmé, že v těchto letech se státoobčanský status stal místo nástroje reálného posuzování integrace člověka do společnosti a aktivního podílení na jejím fungování nástrojem politicky motivovaného vydírání, který mohl činit z vlastních občanů bezdomovce. I základní dobová publikace z roku 1963 „Státní občanství ČSSR“ J. Černého a V. Červenky je předkládána hned v úvodu jako sloužící pro pracovníky národních výborů a orgánů Veřejné bezpečnosti. Občanství bylo nazíráno teoreticky jako doména státních úředníků (a prakticky

zřejmě i jako nástroj vydírání pro bezpečnostní složky a politizovanou justici) a nikoho by nenapadlo, že by ji mohli potřebovat obyčejní občané nebo alespoň běžní právníci. Publikace zajímavě třídí různá státní občanství a deklaruje, že socialistické státní občanství je zcela jiného rázu než buržoazní, dokonce jsou mezi sebou v naprostém protikladu, neboť státní občanství je vždy příslušnost občana k státu určité třídní podstaty. Teprve socialistické občanství umožňuje účastnit se na řízení společnosti, přičemž mezi právy a povinnostmi zde již není žádná antinomie<sup>15</sup>.

Samotná publikace je ovšem přínosná, strukturovaná a zajímavá, protože podává přesný obraz o situaci, kdy ve vzorech státoobčanského řízení se předkládají nějaké materiální ideologické úvahy, které ze zákona vůbec nevyplývají. Např. ve shodných případech národní výbor jednou udělil a jednou zamítl občanství synovi čsl. občana, narozenému v Polsku s Polkou. V prvním případě rodiče byli v zákonném sňatku, ve druhém nikoliv, a občanovi bylo doporučeno uspořádat své osobní poměry (tj. uzavřít sňatek s dotyčnou polskou občankou). V dalším případě byla zamítnuta žádost cizinky o nabytí občanství sňatkem s Čechem kvůli tomu, že<sup>16</sup> „**její poměr vůči republice... nebyl takový, aby si zasloužila její občanství**“, a bylo jí doporučeno, aby prokázala kladný vztah ke státu pracovním zapojením a zkusila to znovu. Zajímavé je, že stejně jako není nárok na udělení občanství (což obстоjí i z dnešního pohledu), zdůrazňovalo se, že není nárok ani na propuštění. Je zřejmé, že výše uvedené úvahy málo souvisí se skutečnou integrací a skutečnou vazbou člověka na společnost z dnešního pohledu. Pokud se na to ovšem díváme prizmatem toho, že socialistický občan měl být pouze ten, kdo odpovídal ideologické představě o členovi socialistického kolektivu, tak to logiku dávalo.

Rok 1968 přinesl zásadní změnu: jednotné československé občanství v důsledku federalizace nabylo podoby českého a slovenského. Byl přijat jeden příslušný federální zákon a dva republikové – v české části 39/1969. Napřed bylo primární republikové občanství a od něj odvozené federální, po roce 1970 naopak. Z hlediska mezinárodního ovšem hrálo roli a vystupovalo pouze to federální. Žádný občan nemohl být občanem obou republik zároveň. Při vzniku federace byli čsl. občané přiřazeni republikovým občanstvím dle místa narození (děti mladší 15 let je sledovaly; pro narozené v zahraničí pak platilo místo trvalého pobytu

---

<sup>15</sup> ČERNÝ, Jan. ČERVENKA, Václav. *Státní občanství ČSSR*. Praha: Orbis, 1963, s. 33

<sup>16</sup> ČERNÝ, Jan. ČERVENKA, Václav. *Státní občanství ČSSR*. Praha: Orbis, 1963, s. 226

případně posledního trvalého pobytu před migrací), přičemž byla dána několikaměsíční lhůta k opci. Dítě sledovalo občanství rodičů, v případě rozdílného republikového občanství se postupovalo dle republiky narození (leďa že by se rodiče dohodli jinak). V případě narození v cizině nově nabývalo bez dalšího (ex lege) čl. občanství dítě narozené občanovi a cizinci (cizince). Nově mohlo být čl. občanství odňato také kvůli dobrovolnému nabytí cizího občanství a nastoupení služby v cizím vojsku bez státního souhlasu. Tato úprava neprošla ani jednou novelizací po celou dobu normalizace, do roku 1990.

Poslední velkou, již postkomunistickou, státoobčanskou změnou v Československu byl zákon 88/1990, který zrušil titul pozbytí občanství odnětím a umožnil dotčeným bývalým občanům získat ve stanovené lhůtě své občanství prohlášením zpět.

## 4. Evoluce právní úpravy občanství v ČR v období samostatné státnosti

S rozpadem Československa se zase, jako tomu bylo i v případě rozpadu Rakouska-Uherska, objevila potřeba vyrovnat se s otázkou státní příslušnosti bývalých československých občanů. Tuto otázku vyřešil nový státoobčanský zákon č. 40/1993, o nabývání a pozbývání státního občanství. V duchu Ústavní listiny 1920 i současná Ústava nejen zmiňuje problematiku občanství a svěruje ji zákonu, ale i sama stanoví normu, tentokrát jinou, a to tu, že ***nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství.***

Bohužel na rozdíl od roku 1920 s jeho jednak mezinárodní kontrolou a vlivem, jednak euforií nově vzniklého otevřeného státu zde v samotném vyřešení této problematily byl přítomen poněkud postkomunistický náhled na věc, neberoucí do úvahy lidská práva a právní jistotu. Nevyhovující řešení bylo podrobena kritice snad v každé tuzemské publikaci věnující se historii občanství, ale dokonce proslavilo ČR i v mezinárodních publikacích, viz Kochenov, který to zmiňuje jako příklad selektivní diskriminace potenciálních občanů a nezájem vidět v ulicích „lidi hnědé pleti“<sup>17</sup>. S tímto názorem nemohu souhlasit: nemyslím si, že to byla cílená diskriminace předmětné menšinové skupiny, ale spíše nepromyšlené, uspíšené řešení, které pak onu skupinu (aniž by chtělo) zasáhlo více než ostatní. Maximálně se tedy jednalo o diskriminaci nepřímou.

Pokud shrneme, v čem byla podstata problému, občanství nově vzniklé ČR se odvozovalo od občanství České republiky (předtím České socialistické republiky) v rámci federace, které, jak bylo řečeno výše, bralo svůj původ v roce 1969. Jenomže zaprvé samotné toto republikové občanství bylo v rámci totalitního a jenom na papíře federálního státu čistě formální a zadruhé přiřazení tohoto občanství 24 let předtím proběhlo docela nepochopitelně na základě zásady *ius soli*, která se možná hodila pro přiřazení tohoto formálního občanství, ale byla naprosto neadekvátní při změně státní suverenity se všemi vyplývajícími důsledky. Pro představu: jak by vypadaly státoobčanské poměry nynějších českých občanů, kdyby se republika ze dne na den rozdělila na 14 států (bývalých krajů) a většina občanů by dostala občanství kraje svého narození, kde již desetiletí ani nebydlela?

---

<sup>17</sup> KOCHENOV, Dimitry. *Citizenship*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2019, s.209

Zákon ze začátku sice umožnil nárokové nabytí (v českých poměrech tradičně označováno jako *prohlášení*) slovenským občanům, kteří zde skutečně bydleli, ale bylo to vázáno na 2 roky trvalého pobytu (což jistě většina splňovala) a trestní bezúhonnost (za posledních 5 let), což už někdy byl problém. Navíc zákon (ve své původní podobě) zavedl v těchto končinách dosud nebývalý imperativ jediného občanství (z předchozích oddílů je patrné, že tak kategorický nebyl ani za minulých režimů: např. v letech 1969-1990 mohlo být čsl. občanství z důvodu nabytí jiného odňato, v letech 1990-1993 vlivem zákona č. 88/1990 a zrušení příslušného paragrafu již nikoliv) a neudělal výjimku ani s ohledem na okolnosti pro občany Slovenska, takže si Češi (teď myšleno osoby s českým republikovým občanstvím, kde troufám si říci, že většina byla etničtí Češi) trvale usazení na Slovensku museli buď vybrat české občanství a žít na Slovensku jako cizinci, nebo zvolit slovenské (Slovensko rovněž umožnilo nárokové získání) a přijít o to české. Je zřejmé, že to potenciálně masivně vedlo k různému občanství dokonce i členů jedné rodiny. Jediné situace, kdy českým občanům bylo umožněno mít jiné občanství, aniž by pozbyli české, bylo nabytí v souvislosti s narozením a sňatkem.

Výše uvedené přitom nebylo v rozporu se zmíněným čl. 12 odst. 2 Ústavy, protože zákon předvídal pozbytí čs. občanství v souvislosti s nabytím na základě výslovného projevu vůle občanstvím jiným. To, že občan dobrovolně zvolil jiné občanství, tedy již neumožňuje mluvit o tom, že byl zbaven českého proti své vůli.

Je spravedlivé říci, že tyto závažné nedostatky byly postupně, ale důsledně odstraněny. Bylo čím dále více připouštěno dvojí občanství Čechoslováků (důležité zdůraznit, že Čechoslováků – možnost výkonu dvojího občanství byla podmíněna předchozím československým, takže zákon až do konce účinnosti nepředpokládal, že Češi narození po roce 1992 budou moci mít souběžně i slovenské občanství, a naopak) a osoby, které ke 31. 12. 1992 měly na území ČR trvalý pobyt, mohly občanství nabývat nárokově bez dalších podmínek. Definitivně tyto snahy stvrdil zákon (novela) č. 194/1999. Tato (a další, z roku 2003) novela také připouštěla i nenárokovou možnost dvojího občanství pro osoby, které žily v ČR nejméně 20 let nebo tzv. VIP žadatelům (jejichž naturalizace byla významným přínosem či v jiném státním zájmu). Těmto osobám při naturalizaci v ČR mohlo být dovoleno ponechat dosavadní občanství.

Paralelně a současně s ním byl přijat zákon č. 193/1999, který dále prolomil onen kategorický imperativ jediného občanství. Umožnil opětovné získání prohlášením (bez ztráty dosavadního) občanství osobám, které ho pozbyly od 25. 2. 1948 do 28. 3. 1990 propuštěním nebo ipso facto na základě smluv o zamezení dvojího občanství (ty byly sjednány s USA a většinou zemí sovětského bloku). K tomu byla stanovena lhůta, která bývala prodloužena. Přes pozitivní hodnotové tendence stojící za tímto zákonem (který mimochodem narušil dosavadní kodifikační ucelenost procesní státoobčanské tematiky) nelze nevytknout zvolený časový rámeček (není diskriminace, že z nějakého důvodu např. Češi, kteří emigrovali do USA např. za první republiky a pozbyli čl. občanství na základě Naturalizační úmluvy z roku 1928, ho obnovit nemohli?). Možné uspokojivé vysvětlení je, že občané, kteří emigrovali ze země za první republiky, nebyli k tomu až tak donuceni státem samotným, takže je jejich tehdejší volba amerického občanství vážnou a od nátlaku svobodnou vůlí.

Co se týče jiných titulů pozbytí než nabytím cizího občanství, tak na začátku své existence zákon selhal z hlediska mezinárodních požadavků, zejména prevence bezdomovectví, kdy umožňoval pozbytí prohlášením bez vazby na jiné občanství. Pak to bylo napraveno a nadále bylo vzdání se čl. občanství vázáno na nabytí jiného.

Další parametry tohoto nyní již neúčinného zákona budou zmíněny níže prizmatem jejich porovnání se zákonem současným.

Tímto zákonem je zákon č. 186/2013, účinný od 1. 1. 2014, o státním občanství. Než přejdeme k obsahovému hodnocení a analýze zákona, z hlediska právněteoretického poznamenejme, že název měl přesnější předchozí zákon. Současný zákon nic nevypovídá (a takovéto požadavky se na zákony ani nekladou, viz oddíl 2) o tom, co je státní občanství a jaká práva a povinnosti s sebou nese. Ale to je technická a ne tak důležitá věc.

Zákon přinesl velké a zásadní změny na státoobčanském úseku. Sám o sobě je mnohem rozpracovanější materií, má 84 paragrafů oproti 29 starého, mnohem komplexněji reaguje na různé životní a právní situace. Tou nejdůležitější změnou je umožnění a připuštění vícenásobného občanství, v zásadě bez omezení, dokonce i umožnění nárokového nabytí čl. občanství skoro všem, kteří ho (mimo jiné i z tohoto důvodu) pozbyli dříve. Při porovnání nové a staré právní úpravy budeme porovnávat jednotlivé parametry.



Pokud se zaměříme na možnosti nabytí občanství, zákon přinesl zásadní rozšíření titulu nabytí a tím otevření občanství velkému počtu nových osob. Konkrétně:

- nabytí narozením: zákon i nadále stojí na principu ius sanguinis (po kterémkoli z rodičů). Subsidiárně se použije i ius soli, a to tehdy, pokud se dítě narodí na území ČR bezdomovcům a aspoň jeden má povolen pobyt na dobu delší 90 dnů. To je rozšíření oproti starému zákonu, který vyžadoval trvalý pobyt,
- určením otcovství: zde došlo ke zpřísnění a zdvojení režimu závislé na právním statusu matky: v případě matky, která není státní občankou ČR, státu EU, nemá na území ČR trvalý pobyt ani není bezdomovkyně, k nabytí občanství určením otcovství na základě souhlasného prohlášení je navíc potřeba genetická zkouška formou znaleckého posudku. Zde nevidím důvod ve výčtu **...která není občanka České republiky**, protože přece pokud matka je občanka ČR, dítě získalo občanství již narozením a není možné ani zapotřebí ještě jednou mu určovat občanství skrz otce,
- osvojením: byla přidána možnost získat občanství i z titulu uznání osvojení dítěte čs. občanem v cizím státě a propůjčení mu státoobčanských důsledků,
- nalezením: byl stanoven horní věkový limit nalezence do 3 let a zároveň stanovena lhůta do 6 měsíců, během které se může prokázat, že dítě nabylo jiné občanství, jinak už mu zůstává české. Tím se vnáší právní jistota a mizí Damoklův meč, o kterém zmiňuje P. Uhl<sup>18</sup>,
- v souvislosti se svěřením do náhradní péče – nový titul nabytí svědčící dítěti bezdomovci narozenému v ČR svěřenému do ústavní, pěstounské nebo jiné náhradní péče, a to dnem příslušného rozhodnutí soudu.

Nejzásadnějších změn ovšem doznaly dva tituly, a to udělení a prohlášení. Rozebereme je zvlášť.

U udělení byly podmínky upřesněny, někdy zpřísněny, ale někde i usnadněny. Nově je jednoznačně zakotveno, že na občanství není právní nárok. To bezesporu platilo i předtím za

---

<sup>18</sup> UHL, Pavel. *Kritická analýza zákona o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky*. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Praha, 2000, s. 34

všech režimů, bylo vždy dovozováno judikatorně a doktrinálně (ostatně tím se samotný titul udělení liší od prohlášení, což je nárokové nabytí, kdy žadatel musí aktivně podniknout určité kroky pro podání žádosti, ale pokud odpovídá objektivním kritériím, není zde prostor pro správní uvážení). Otázka (a musíme říct, ne zcela zodpovězená) je, jak tato konstrukce obstojí v podmínkách právního státu s jeho principy legitimního očekávání, právní jistoty a stejného rozhodování ve stejných případech. Dle názoru H. Körbla i vzhledem k tomu, že samotné podmínky naturalizace byly zpřísněny, znamená to (a čím dál více mu dává za pravdu i judikatura), že diskreční pravomoc ministerstva vnitra by se naopak měla omezit na posuzování splnění těchto podmínek (jak ukazuje publikace P. Kandalce, i zde je možný „tvůrčí“ přístup) a „...**při splnění podmínek žadatelem pak nelze bez dalšího konstatovat, že [na udělení občanství] není právní nárok**“<sup>19</sup>.

Pokud rozebereme změny v materii udělení, tak začneme těmi liberálními. První je již zmíněné vypuštění podmínky prokázat pozbytí (nebo příslib pozbytí) dosavadního občanství. Tím se otevřely dveře obrovskému množství lidí, kteří již reálně byli integrováni do české společnosti, ale z různých důvodů se nechtěli vzdávat občanství země svého původu. Tímto také odpovídám za sebe na otázku v názvu publikace F. Emmerta **Přináší nový zákon o státním občanství liberalizaci, nebo naopak posiluje mocenskou autoritu státu?** shodně s autorem této publikace. Nebýt nového zákona, neměl bych ani možnost, resp. motivaci zkoušet přísný proces naturalizace, protože bych se nechtěl svého občanství vzdát, takže moje potenciální česká naturalizace by skončila ve fázi záměru.

Druhou liberální novotou je zkrácení požadované délky trvalého pobytu pro občany EU z 5 na 3 roky. I to je legitimní a logické vzhledem ke v oddílu zmíněné koncepci evropského občanství jako jakési nadstavby občanství státních.

Třetí pak je – a tím se ČR více dostala požadavkům EÚSO – možnost započít jako 10 let legálního pobytu veškerý legální pobyt strávený v ČR, z toho trvalý pobyt může trvat během této doby i jenom jeden den. Předtím ministerstvo podmínku 5letého trvalého pobytu pouze mohlo (nemuselo) prominout. Tato podmínka svědčí i autorovi, který jakožto

---

<sup>19</sup> KÖRBL, Hugo. *Zákon o státním občanství České republiky. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2019, s. 89

student dostal trvalý pobyt reálně až po 7,5 letech v ČR (dle zákona o pobytu cizinců se totiž doba legálního pobytu z titulu studia – pro mě docela nepochopitelně – započítává pro účely trvalého pobytu dvakrát pomaleji).

Čtvrtou novou možností, kterou také využívám, je osvobození od prokázání znalosti češtiny pro absolventy škol s češtinou jako vyučovacím jazykem. Na druhou stranu předtím ověřování češtiny probíhalo ve formě ústního pohovoru při podání žádosti, takže to nebylo až takovou administrativní nebo finanční zátěží. Ale nyní při zavedení jednak zpoplatněné a také 7hodinové jazykové zkoušky by toto, nebýt této výluky, již zátěží bylo.

Nově byly zavedeny zjednodušené procedury udělení, u kterých vůbec nejsou vyžadovány další podmínky, a to jsou zejména nalezení starší 3 let, u kterých se nepodaří zjistit totožnost a do 6 měsíců se nezjistí, že nabudou občanství jiného státu (důležité je, že není zde horní věková hranice) a narození na území ČR, pokud dítě nezískalo žádné další občanství a alespoň jeden z rodičů zde má povolený pobyt na dobu nad 90 dnů (v tomto případě se jedná o oba rodiče cizince, neboť pokud by aspoň jeden byl bezdomovcem, dítě by získalo občanství již samotným narozením). Druhá možnost neplatí, pokud rodiče dítě schválně nezaregistrovali na zastupitelském úřadě své země (toto vyžaduje např. Kolumbie) a tím ho připravili o tamější občanství. Zde je vidět lidskoprávní charakter nového zákona, který maximálně šetří práva dětí a právo každého na státní občanství, aniž by přitom povoloval „státoobčanský turismus“.

Zároveň byl přidán další privilegovaný způsob nabytí občanství udělením, bez splnění řady podmínek (kromě trestní bezúhonnosti a neohrožení bezpečnosti státu), a to udělení občanství v případech, kdy by to bylo významným přínosem pro Českou republiku z hlediska vědeckého, vzdělávacího, kulturního, sportovního, slouží k plnění mezinárodních závazků České republiky nebo účelům humanitárním, nebo v jiném státním zájmu. Někdy se o tomto způsobu hovoří jako o *VIP občanství*.

Veškeré další podmínky se již dají označit jako zpřísnění, resp. zpřesnění. Především byl rozšířen samotný výčet podmínek. Snad nejkontroverznější změnou bylo stanovení procesněprávních důsledků nesplnění podmínky neohrožení bezpečnosti státu (a dalších hodnot jako svrchovanost, územní celistvost, majetkové hodnoty atd., pro zjednodušení

tomu budeme říkat podmínka *neohrožení bezpečnosti státu*). Ústavněprávní kontroverze vzbudily § 22 odst. 3 a § 26. Podle prvního ustanovení v případě zamítnutí žádosti z tohoto důvodu se žadatel nedozvídá komplexní odůvodnění, pouze je mu sdělen důvod zamítnutí bez skutkových zjištění, na jejichž základě je vyhodnocen jako bezpečnostní hrozba. Podle druhého je pak takové rozhodnutí vyňato z přezkoumání soudem (v tomto případě ve správním soudnictví).

Obě byla napadena u Ústavního soudu a obě shledána ústavními, kdy veřejný zájem na bezpečnosti státu dle soudu převažuje nad zájmem jednotlivce, navíc získání občanství nebylo nazíráno většinou soudců jako základní lidské právo (Listina zákl. práv a svobod totiž zakazuje výluky takových práv ze soudního přezkumu). Značná část soudců i akademické obce s tímto názorem nesouhlasila a poukázala mimo jiné i na vychýlení dělby moci, kdy exekutiva je zproštěna soudní kontroly. Recentnější rozsudky představují pak nálezy č. 22/2020 a 2116/21. Pro oba je společné to, že senáty Ústavního soudu svým způsobem překonaly nebo alespoň reinterpretovaly předchozí plenární stanovisko 39/17 a prohlásily Ústavní soud za legitimovaný k přezkoumávání ústavních stížností z důvodu neudělení občanství, a to na základě čl. 36 odst. 1, nikoliv odst. 2 Listiny: ***Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu***, tedy i když se nejedná o základní právo a svobodu dle odst. 2. Nakonec v druhém z výše uvedených nálezů rozhodnutí ministerstva a ministra pak skutečně zrušil.

Jakkoli pozitivně hodnotím faktický výsledek, kdy rozhodnutí mocenské složky je nakonec přezkoumatelné, byť ne ve správním soudnictví, ale až v ústavním, nepovažuji to za juristicky čistou a důslednou argumentaci. Mnohem přiléhavější by bylo skutečně ponechat toto správnímu soudnictví a zrušit onen § 26. Jinak dávám za pravdu odlišnému stanovisku soudce R. Suchánka, že Ústavní soud aktivisticky přebírá úlohu soudů správních.

Nově je explicitně vyjádřeno hledisko integrace, a to integrace rodinné, sociální a pracovní. Toto hledisko bylo uplatňováno i za účinnosti starého zákona, ovšem nenacházelo explicitní oporu v zákoně. Jak zjišťuje P. Kandalec<sup>20</sup>, tady se přitom i nadále otevírá velký prostor pro správní uvážení: Někdy je tato podmínka vykládána extenzívně a často jsou

---

<sup>20</sup> KANDALEC, Pavel. *Naturalizace v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018

zamítány žádosti celkem integrovaných dětí s odkazem na zásadu **jednotného občanství v rámci rodiny** (nikde ovšem v zákoně nestanovenou). Dobré je, že pak takovéto děti mají možnost nabytí občanství prohlášením dle § 35 (viz níže). Alespoň hledisko rodinné integrace je tedy vykládáno většinou jako podmínka negativní (pokud žadatel má členy rodiny, zejména rodiče nebo manžela, české občany, samo o sobě ho to nezvýhodňuje – mimo formální možnost prominutí podmínky 5letého trvalého pobytu – ale pokud má členy rodiny cizince, zejména rodiče v případě nezletilých dětí nebo manžela, čelí riziku zamítnutí naturalizace právě z tohoto důvodu).

Nově byl přidán požadavek znalosti českých reálií, tj. znalost ústavního systému, kulturněspolečenských, zeměpisných a historických reálií (rovněž neplatí pro absolventy českých škol a rovněž delegováno Ministerstvu školství a probíhá ve formě zvláštní zkoušky, nikoliv pohovorem u správního orgánu).

Byla zpřísněna trestní bezúhonnost: nově se vztahuje i na nedbalostní trestné činy, pokud vedly k nepodmíněnému odnětí svobody, rovněž byl odstraněny časový rámec posledních 5 let. Pokud tedy cizinec kdykoli v minulosti spáchal úmyslný (nebo výše uvedený nedbalostní) trestný čin, jediná možnost pro něj je zahlazení odsouzení. To se potom liší v závislosti na konkrétních trestných činech.

Byly přidány nové podmínky prokázání výše a zdroje příjmů a dále nezatěžování systému státní sociální podpory a pomoci v hmotné nouzi.

Určitým negativem je prodloužení pořádkové lhůty, podle které Ministerstvo rozhodne o žádosti, na 180 dnů. To je dvojnásobek oproti lhůtě dle starého zákona, ale reálně není dodržována ani tak neobykle dlouhá lhůta.

Další způsob dobrovolného získání je prohlášení, tedy na rozdíl od udělení nárokové nabytí. Zde zákon přinesl několik důležitých, pozitivních novinek. Především, zákon umožnil nárokové nabytí všem, kteří před dnem jeho účinnosti již čs. nebo čsl. občanství měli a pozbyli ho (a od novely 207/2019 od 6. 9. 2019 i jejich dětem nebo vnukům). Tím se zároveň ruší zákon 193/1999, který měl užší dopad, když to umožňoval jen omezeným skupinám a dával k tomu určitou lhůtu: nový zákon se tím zase stává úplnou a uzavřenou kodifikací procesní státoobčanské matérie. Přitom činí několik výjimek: občanství nemohou

získat bývalí odsunutí Němci a Ukrajinci z Podkarpatské Rusi (a jejich potomci). Toto je logické, protože všichni takovíto potenciální občané dnes bydlí na území SRN nebo Ukrajiny, již nemají žádný kulturní vztah k Česku a otevření nárokového občanství pro ně by znamenalo dát právo na občanství miliónům lidí, kteří ani nebydlí v ČR. Dále jsou vyloučení čsl. občané, kteří spadají do slovenského republikového občanství (nebo by v roce 1969 spadli, kdyby předtím neemigrovali): i toto je logické a legitimní, v opačném případě by všichni Slováci narození před rokem 1993 měli nárok na české občanství. Tímto se zároveň uzavřela státoobčanská problematika podmíněná rozpadem společného státu: mimo jiné, slovenští republikoví občané bydlící na české straně ČSSR, kteří dle § 18a starého zákona měli možnost nabýt české občanství prohlášením, tuto možnost již nemají. Vzhledem k tomu, že zákon byl přijat 21 let po rozpadu státu, lze se domnívat, že většina zainteresovaných své právo vědomě (ne)využila.

Koncepčně revoluční způsob prohlášení představují i § 34 a § 35. Ten druhý otevírá čs. občanství pro přistěhovalce druhé generace, tj. osoby mezi 18. a 21. rokem, které mají trvalý pobyt na území ČR a nejméně od 10 let věku se 2/3 doby oprávněně zdržují na území ČR. Podmínkou zde je přitom bezúhonnost (přísnější než v případě naturalizace, kdy se vztahuje na jakýkoli trestný čin nebo provinění). Přitom česká úprava nešla tak daleko jako německá, která od roku 2000 přiznává německé občanství již všem dětem narozeným cizincům, které mají po dobu alespoň 8 let neomezený pobyt na území Německa. Po dosažení 21 let věku se potom tyto děti musí povinně rozhodnout buď pro německé, nebo pro cizí občanství, které případně také získaly narozením.

§ 34 pak přiznává nárokové občanství všem, kteří jsou v dobré víře, že jsou čeští občané, kdy jim byl – byť neoprávněně – správními orgány vydán doklad prokazující občanství České republiky.

§ 33 potom pamatuje na lidi, kteří se narodili v letech 1949–1969 zahraničí čsl. státnímu občanovi (s výjimkou budoucích občanů Slovenska) a cizince/cizinci a kteří nezískali čsl. občanství, protože jejich rodič o něj buď nepožádal, nebo požádal a dostal od okresního výboru zamítnutí (viz případ na str. 28 této práce). Také jim dává možnost získat občanství nárokové.

Všechny výše uvedené způsoby prohlášení pak spojuje to, že ukazují koncepční, dá se říci i revoluční změny chápání role státu při udělování občanství: stát se bezprecedentně otevřel pro obrovské množství lidí, u kterých lze předpokládat, že mají skutečnou vazbu na tuto společnost. § 34 pak představuje skutečný obrat ve vnímání této sféry, kdy je právo na státní občanství nazíráno prizmatem jedince a jeho legitimního očekávání, nikoliv státní moci s její neomezenou diskrecí.

Zbylé možnosti prohlášení jsou již sekundárního rázu: konkrétně se jedná o zbytkovou kategorii čl. obč. zák. 31. 12. 1992 nebyli ani českými, ani slovenskými státními občany (jak rozvádí F. Emmert<sup>21</sup>, tato kategorie je naprosto marginální až skoro se nevyskytující) a dále svěřeni do náhradní péče (pro všechny děti, tedy na rozdíl od § 38 i nenarozené na území ČR a nebezdomovce).

Rubem § 34 lze potom považovat § 39: oba paragrafy reflektují nikoliv formální pojetí občanství: zjednodušeně řečeno, § 34 dává občanství lidem, kteří legitimně očekávali, že jsou státními občany, kdežto § 39 dává možnost státu, který se legitimně domníval, že žadatelé se po právu ucházejí o občanství a splňují veškerá kritéria, prohlásit (konkrétně ve formě obnovy řízení dle správního řádu), že občanství nenabyli, když takoví žadatele např. neuvedli, zamlčeli nebo zfalšovali podstatné informace.

Pozbytí občanství, jak bylo uvedeno výše, dostalo koncepční změnu v tom, že titulem pozbytí již není nabytí cizího občanství. Zůstal jenom jeden titul, a to dobrovolně pozbytí (vzdání se), přičemž i zde jako dříve nutnými podmínkami jsou trvalý pobyt v zahraničí a nabytí cizího občanství. Z toho plyne, že český občan žijící v ČR se nemůže vzdát občanství, nicméně vzhledem k mezinárodnímu apelu předcházení bezdomovectví je toto legitimní: je zřejmé, že pokud takový člověk žije v ČR, nebude jeho cizí občanství většinou již odrážet jeho reálnou stupeň integrace do cizího státu a bude stejně podroben mezinárodní ochraně ze strany ČR. Je tedy nežádoucí, aby se právní stav rozcházel s faktickým.

Poslední legislativní návrhy v roce 2021 za zasedání předchozího složení Sněmovny směřovaly bohužel ke zpřísnění podmínek a uzavřenosti státu ve smyslu mj. zařazení také

---

<sup>21</sup> EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016, s. 185

nově přestupkové bezúhonnosti pro cizince (měly být povoleny pouze 2 přestupky), což je nebývale přísné i ve světovém srovnání, dále zrušení nabytí prohlášením pro přistěhovalce druhé generace a zrušení § 32, který navzdory našim poznatkům a názoru F. Emmerta otevřel příliš široký prostor pro lidi, kteří ve skutečnost nemají s ČR nic společného a pro něž by získání občanství bylo pouze účelové. Tento návrh nebyl přijat.

Lze konstatovat, že nový zákon je koncepčně novým, univerzálnějším (srov. § 31 v porovnání s úzce zaměřenými a kazuistickými §§ 18-18c starého zákona a k tomu zvláštním zákonem 143/1999), mnohem více reagujícím na reálnou náplň přístupu k občanství v dnešní době spočívající v aktivní integraci ve společnosti a skutečné vazbě na ni. Již nevnímá občanství prizmatem státní autority a paternalismu se z toho nutně plynoucím závěrem o přípustnosti pouze jediného občanství. Zákon za měsíc oslaví 10 let a přitom, pokud nepočítáme technické novely nesouvisející s občanstvím, ale s evidencí obyvatel, obsahová novela byla jenom jediná, a to výše zmíněná 207/2019. Zákon se tedy ukázal jako stabilnější a více odpovídající požadavkům doby (mimo jiné vyjádřeným v mezinárodních úmluvách) než jeho předchůdce. Pokud dílčí aspekty (zpřesnění a doplnění nároku na naturalizaci) lze považovat za zpřísnění, celkově hodnotím zákon jako jednoznačně liberální, postavený prizmatem práv člověka, nikoliv neomezené diskrece státu. Důležité přitom je, aby se tímto prizmatem také skutečně řídily správní orgány, které tento zákon aplikují.



## **5. Krátký exkurz vývoje institutu občanství na území ukrajinského státu před r. 1991**

Pokud zkoumáme historii státního občanství v dnešní podobě a významu, z historického shrnutí v oddílu 1 vyplývá, že to má smysl cca od 19. století. V případě Ukrajiny bylo její území od tohoto období (a přesněji, ještě dříve) rozděleno mezi různé státy, přičemž největší část byla pod jurisdikcí státu ruského (případně sovětského, což je modifikace toho ruského). Během té doby byla jednou (v roce 1918) vyhlášena ukrajinská státnost – Ukrajinská národní republika – která byla ovšem vzápětí rozbita sovětskými vojsky. Podruhé byla ukrajinská samostatnost vyhlášena v roce 1991.

Následující kapitola shrne nejdůležitější milníky ve vývoji občanství na území Ruska, protože je zřejmé, že to je právní prostor a jurisdikce, které zformovaly ukrajinské právo a nejvíce ho ovlivnily. Co se týče Rakouska-Uherska, kam spadala podstatná část Ukrajiny do roku 1918, to bylo rozvedeno v oddílu přechodším (byť jsme se s přihlédnutím k Česku zaměřili spíše na rakouskou část, nesmíme zapomenout na Podkarpatskou Rus, která patřila koruně uherské). Potom byla ona nynější Zakarpatská oblast, potažmo Podkarpatská Rus, v letech 1918–1938 součástí ČSR, což bylo také předmětem aspoň stručného výkladu. Jediné zbývající jurisdikce, kam území Ukrajiny od 19. století spadalo a které nebyly prozkoumané, jsou tedy Polsko (1921–1939) a Rumunsko (1918–1940). Vzhledem k zaměření práce a autorem předpokládanému zanedbatelnému vlivu státoobčanských úprav těchto států v tomto krátkém období na naši tematiku, bude tato matérie vědomě vynechána.

### **5.1. Ruské a sovětské období**

Co se týče Ruska, začátek moderního pojetí státního občanství lze shodně s jinými evropskými státy pozorovat v půlce 19. století, a to hlavně během vlády Alexandra II. za jeho reform, mezi kterými je poněkud upozaděná právě i ta státoobčanská. Zákon ze dne 10. 2. 1864 „O pravidlech týkajících se přijímání a vzdávání se ruského občanství cizinci“ položil základ modernímu pojetí občanství. Byly stanoveny jednotné podmínky naturalizace, vázané na konkrétní osobu, nikoliv na její stav, jak tomu bylo předtím. Bylo dáno právní rozlišení mezi občany (ovšem v tehdejší ruské terminologii samozřejmě poddanými) a cizinci,

bez žádných nepřehledných mezistupňů jako tomu bylo předtím, kdy existovaly slib dočasné služby caru, slib věčné služby caru atd.

V případě sovětského a ruského práva rozdíl mezi právním předpisem a reálnou správní praxí zmíněný na str. 13 je obzvláště obrovský. Proto po celou zbývající dobu existence starého Ruska nelze vůbec mluvit o liberálních podmínkách. Například mluvíme-li o naturalizaci, tak se dle někdy veřejných a někdy tajných oběžníků, rozkazů a příkazů vnitřních orgánů nesměli bez zvláštního povolení Ministerstva vnitra naturalizovat Židé, naopak po Slovanech z území pod nadvládou Osmanské říše se doba naturalizace (5 let) nevyžadovala.

Přístup ruského státu vůči poddaným nebyl vůbec liberální a únosný nejen z moderního hlediska, ale ani z hlediska tehdejších států sousedních, zejména evropských. Jestliže Rakousko v Prosinčové ústavě, a konkrétně v zákoně 142/1867 ř. z. (zákon o všeobecných občanských právech) ve čl. 4 znalo právo opouštět stát (omezené jen případnou nesplněnou vojenskou povinností), staré Rusko nikdy právně neumožňovalo emigraci svých poddaných. Samozřejmě že neumožňovalo, resp. neuznávalo ani denaturalizaci, čili pozbytí občanství (i v tomto již hodně zaostávalo). Nabytí občanství cizího potom dle § 325 tehdejšího trestního zákona bylo skutkovou podstatou trestného činu.

SSSR právně přehrl veškerou kontinuitu vůči starému Rusku a začal psát mimo jiné i vlastní státoobčanské právo. I zde se ovšem již brzy ukázalo, že přerhat materiální kontinuitu není tak snadné jako přerhat kontinuitu formální. Analyzovat sovětské právo se zdá být pro pochopení reálného chodu věcí ještě méně přínosné než analyzovat staré ruské právo, nakolik moc v této (a nejen v této) věci se reálně dostala do rukou ničím neomezených (leďa jen samotným Stalinem) státobezpečnostních složek (během 74 let sovětské vlády se různě formálně proměňovaly, slučovaly a přejmenovávaly, někdy byly formálně součástí Ministerstva vnitra, jindy působily jako zvláštní ministerstvo, pro naše účely to není až tak důležité – nejznámější pak byly NKVD a KGB – dále pro zjednodušení budeme používat *orgány státní bezpečnosti*).

Již od roku 1918 začaly orgány státní bezpečnosti zcela ofenzivně vnučovat svou vůli správním orgánům a úřadům Ministerstva vnitra na státoobčanském úseku a tím zaprvé mařit

reálnou náplň i přelomových a někdy i velice liberálních státoobčanských zákonů a zadruhé vyprazdňovat jakoukoli reálnou rozhodovací autonomii tzv. svazových republik a jejich orgánů. Na rozdíl od předrevolučního Ruska, které např. také nepřipouštělo emigraci, ale hranice nebyly tak neproniknutelné a existovala spousta cest k obcházení tohoto omezení, sovětská moc skutečně své představy o autarkii reálně prosadila. Dle výstižné formulace E. Lohra pokud heslem carské imigrační politiky bylo **Lákej a udržuj!**, to sovětské bylo již jen **Udržuj!**<sup>22</sup> Sovětský stát byl postaven na prioritách hlediska bezpečnostního (Stalinova koncepce obsazené pevnosti) nad všemi možnými hledisky jinými, včetně ekonomických (o lidskoprávních samozřejmě nemluvě, to by nenapadlo vskutku nikoho), proto neměl zájem ani na imigraci nových občanů (jakkoli na papíře to mohlo vypadat jinak), ale ani na emigraci občanů svých, které potřeboval jako levnou pracovní sílu pro dosažení industrializace, následné obranyschopnosti a světové revoluce (nebo světové války?). Občany, kteří se již ovšem mimo dosah jeho moci ocitli, rád občanství zbavoval a tím posloužil i negativní inspirací pro poválečné Československo viz str. 27.

Sovětské právo tak doznalo celkem 5 univerzálních zákonů o občanství, a to z let 1924, 1930, 1931, 1938 a 1978 (kromě toho různé zákony ad hoc, v terminologii sovětského práva Nařízení Prezídia Nejvyšší rady SSSR např. ze dne 31. 10. 1946, který zbavil sovětského občanství Volyňské Čechy, kteří se rozhodli pro emigraci do historické vlasti, a odpovídal československému ústavnímu zákonu č. 74/1946 zmíněnému na str. 26). Formálně každá z 15 (přip. v letech 1940–1956 16) republik měla své vlastní občanství, které bylo také současně celostátním. Toto formální občanství se potom určovalo dle trvalého pobytu na území republiky a měnilo se při stěhování. Reálnou náplň potom nemělo absolutně žádnou, což nás zase vrací k myšlence podmíněnosti povahy státního občanství povahou státu a závěru, že pokud svazové republiky neměly až na formální pojmenování nic společného se státem (pokud odhlédneme od mezinárodněprávní kuriozity, že SSSR v roce 1946 kvůli počtu míst v OSN vnutil mezinárodnímu společenství uznání právní subjektivity Ukrajinské SSR a Běloruské SSR aby tak v OSN zastoupen třikrát), ani jejich občanství nebylo ničím reálně působícím. Pokud se podíváme na dynamiku pozitivněprávního státoobčanského vývoje, lze

---

<sup>22</sup> LOHR, Eric. *Russian citizenship, From Empire to Soviet Union*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2012, s. 131

vysledovat trendy odrážející jak mezinárodní oborové zvyklosti (např. do roku 1978 občanství z titulu narození – celou dobu s naprosto převažujícím *ius sanguinis* – bylo upraveno mimo zákon o občanství, a sice v rodinném zákoníku), tak i reálné pojmání státního svazku jakožto ryze státní mocenské domény (již od roku 1938 vznikala asymetrie v tom, že formálně – nikoliv fakticky, viz výše – k naturalizaci byly zmocněny republikové orgány, ovšem o denaturalizaci, tj. propuštění ze sovětského občanství, rozhodovalo již pouze Prezidium Nejvyšší rady SSSR v Moskvě). Dále např. od roku 1936 (Stalinova ústava a navazující zákony) byl vypuštěn tak ohyzný fenomén sovětského ústavního práva jako lišenci (rus. *лишиться* = pozbyt) – občané, kteří měli jenom politické povinnosti, ale žádná politická práva, především volební – a to ani formálně (reálně je samozřejmě neměl nikdo, až na špícku Komunistické strany).

## 5.2. Období první ukrajinské státnosti

Ukrajinská právní věda se ovšem neztotožňuje se sovětským státoobčanským právem a po právu vidí kontinuitu v krátkém období ukrajinské státnosti z roku 1918, kde byl Ukrajinskou národní republikou 2. 3. 1918 přijat vlastní zákon o občanství. Zákon byl přijat těsně po tzv. 4. universálu, kdy Ukrajinská národní rada na rozdíl od předchozích 3 nepojímala Ukrajinu jako autonomii v rámci Ruska, ale již jako samostatný stát s mezinárodní subjektivitou a suverenitou. Zákon byl komplexní úpravou a stanovil mj. základní zásady a podmínky nabývání občanství jako např. zásadu jediného občanství, 3roční dobu naturalizace s možností výjimek pro osoby, které mohly prokázat užší spojení s Ukrajinou, a poněkud překvapivě zásadu *ius soli*. Bylo – v rozporu s celou dosavadní praktikou ruského státu – dáno právo vystoupit z ukrajinského občanství, za podmínky nabytí občanství jiného (ovšem deklaratorní – stačilo pouze uvést, ne doložit, jaké občanství žadatel nabývá). Odnětí občanství zákon vůbec nepředpokládal. Byl tedy na své poměry a dobu mimořádně pokrokovým a lidskoprávně pojatým dílem, které kvůli brzkému rozbití ukrajinské nezávislosti zůstalo bohužel pouze na papíře – již v roce 1918 byla Ukrajinská národní rada sesazena a nastolena proněmecká diktatura hejtmana Skoropadského, která po krátkém návratu UNR a střídání okupačních mocností během sovětsko-polské války byla, nyní již definitivně, vystřídána diktaturou komunistickou.

## 6. Evoluce právní úpravy občanství na Ukrajině v období samostatné státnosti

24. 8. 1991, 3 dny po potlačení pokusu o státní převrat v Moskvě, kdy se skupina krajně ortodoxně až stalinisticky zaměřených činitelů včetně několika ministrů pokusila zatknout a sesadit prezidenta SSSR Gorbačova a tím zmařila jednání naplánovaná na 20. 8. 1991, která měla vyústit v podepsání Nové svazové smlouvy – přeměny tehdy již nefunkčního SSSR v jakousi volnější konfederaci – vyhlásil pod tlakem veřejnosti ukrajinský parlament nezávislost Ukrajiny. I před ním tedy vyvstala stejná otázka jako při každé změně státnosti a státních hranic ve světě. Tato otázka začala být řešena neprodleně.

Již 12. 9. 1991 byl přijat zákon č. 1543-XII o právním nástupnictví Ukrajiny, který provizorně upravil nejdůležitější otázky platnosti právních předpisů nebo činnosti správních orgánů. Dotýkal se i občanství, když prozatímně stanovil (čl. 9), že všichni občané SSSR, kteří bydleli na území Ukrajiny 24. 8. 1991, jsou jejími občany.

Komplexně tuto materii pak vzápětí upravil s účinností od 13. 11. 1991 první ukrajinský zákon o občanství, a to č. 1636-XII z roku 1991. Zákon vyřešil několik zásadních otázek, přičemž ta nejdůležitější, a to stanovení, kdo jsou občané nově vzniklého státu, byla vyřešena extenzivněji: občany se staly všechny osoby mající trvalé bydliště na území Ukrajiny, pokud neměly občanství jiné.

Také byla možnost získat ve stanovené (a pořád prodlužované) lhůtě ukrajinské občanství pro osoby, které sice z určitých důvodů (studium, služební cesta, vojenská služba) nežily na území Ukrajiny v roce 1991, ale narodily se a trvale tu bydlely předtím. Podmínkou také byla absence jiného občanství. Tato možnost byla zejména aktuální pro vojáky dislokované po celém území bývalého SSSR, kteří se po roce 1991 vraceli domů. Novelou z roku 1997 byla tato možnost rozšířena také pro děti a vnuky a bylo vypuštěno taxativní stanovení důvodů pobytu takových osob mimo Ukrajinu. Skupinou, která z novely mimo jiné těžila, byli Krymscí Tataři a jejich potomci.

Zároveň zákon ve své preambuli stanovil zásady pojetí státoobčanské matérie v novém státě : definici občanství, zásadu jediného občanství, zásadu práva na občanství jakožto nezadatelného lidského práva, zásadu rovnosti všech občanů nezávisle na titulech nabytí občanství. Vidíme, že zákon byl i tehdy postaven (nejenom proklamativně, ale i fakticky) na silných lidskoprávních premisách a mezinárodních zvyklostech.

Koncepčních změn zákon za 10 let účinnosti nedoznal. Změny byly upřesňujícího rázu. Naše pozornost bude i proto níže zaměřena na zákon nový a účinný : také jako v České republice na Ukrajině došlo k jedné zásadní novelizaci státoobčanské legislativy, a to novým (a nyní účinným) zákonem o občanství z roku 2001 č. 2235-III účinným od 1. 3. 2001. V následujících pasážích provedeme shodně s analýzou české úpravy komparativní konfrontaci dvou právních předpisů s analýzou jednotlivých okruhů a titulů, přičemž budeme vycházet z poslední redakce zákona z roku 1991 a první redakce zákona z roku 2001. Pro stručnost budeme používat termíny *nový* a *starý zákon*.

Nabytí narozením : zde došlo k výraznému rozšíření aplikace principu ius soli (ale také rozšíření dopadu ius sanguinis), zřejmě za účelem naplnění jedné ze zásad deklarovaných v čl. 2, a to omezení případů bezdomovectví :

Nový zákon stanoví bez dalšího, že **dítě, jehož aspoň jeden z rodičů je občan Ukrajiny, se narozením bez dalšího stává občanem Ukrajiny**. Starý zákon pojímal ius sanguinis tak široce pouze pro případ, že oba rodiče byli občany Ukrajiny nebo jeden rodič byl občan a druhý byl bezdomovec, resp. neznámý. V případě jednoho rodiče občana Ukrajiny a druhého rodiče cizince stanovil podmínky : bez dalšího se občanem dítě stávalo, buď pokud se narodilo na území Ukrajiny, nebo sice mimo něj, ale jeden z rodičů trvale bydlel na Ukrajině. Pokud ani jedna tato podmínka nebyla splněna, občanství takového dítěte se určovalo na základě písemného souhlasu rodičů. Zřejmě se předpokládalo, že nějaké občanství dítě přece jen nabyt musí ; pouze pokud vazba na Ukrajinu byla menší (ani se tu dítě nenarodilo, ani žádný z rodičů tu nežije), dítě spíše mělo (mohlo ?) nabyt občanství druhého rodiče, resp. země narození, takže se pro svazek s Ukrajinou vyžadoval souhlas rodičů. Nový zákon pojímá zásadu ius sanguinis univerzálněji.

Ius soli se ve starém zákoně uplatňovalo pouze v případech narození dítěte dvěma bezdomovcům, kteří trvale bydlí na Ukrajině.

Nový zákon rozšiřuje aplikaci ius soli tím, že umožňuje získat občanství narozením na území Ukrajiny i dítěti narozenému dvěma cizincům, resp. cizinci a osobě bez občanství : podmínkou je, že nenabude občanství jiného státu. V případě cizince azylanta nebo uprchlíka, kterému se narodilo na území Ukrajiny dítě, je to uplatňováno ještě širěji : dítě rovněž nabude občanství Ukrajiny, pokud nenabýlo jiné občanství než právě občanství státu původu azylanta nebo uprchlíka. Takže v tomto případě, i když dítě nabude občanství státu svého rodiče ex iure sanguinis, ale tento stát bude jaksi „negativní“, i tak nastoupí ius soli a získá ukrajinské občanství. Navíc získávají ukrajinské občanství také děti nalezené na území Ukrajiny (zde upozorníme, že ukrajinský zákon podřazuje nalezení pod způsoby nabytí narozením, neboť na rozdíl od české úpravy i v tomto případě se nabývá občanství okamžikem narození, ne nalezení, jako je tomu v české úpravě, kde ostatně lze takto nabýt občanství až do věku 3 let : na Ukrajině je to skutečně způsob pouze pro nově narozené).

Navíc z důvodu ještě většího omezení případů bezdomovectví v případě, že dítě se sice narodilo mimo území Ukrajiny, navíc dvěma bezdomovcům, i tak získá občanství, pokud jinak nenabude občanství žádného státu a oba rodiče jinak trvale a zákonně bydlí na území Ukrajiny.

Lze shrnout, že došlo ke značnému rozšíření případů, kdy je možné nabýt občanství narozením.

Nabytí naturalizaci (v české právní terminologii udělením, v ukrajinské *přijetím do občanského svazku*) : zde také došlo k dílčí liberalizaci, resp. rozšíření možností nabytí občanství. Mezi příklady lze zařadit zejména tyto :

- možnost liberace z podmínky ovládní státního jazyka pro určité zdravotně znevýhodněné jedince (vady zraku, sluchu, řeči)
- zkrácení zákonné doby pobytu pro azylanty, uprchlíky a bezdomovce z 5 na 3 roky
- starý zákon stanovil, že pro osoby, které se významně zasloužily o Ukrajinu nebo jejichž naturalizace je státním zájmem, podmínky zákonného pobytu, jazykové

kompetence a dostatečných finančních prostředků *mohou* být výjimečně prominuty ;  
nový zákon osvobozuje tyto osoby od těchto 3 kritérií apriori

- zúžení výluk pro naturalizaci : v novém zákoně (na rozdíl od starého) překážkou již není státní, vojenská a podobná služba v jiném státě, rovněž zúžen rozsah trestných činů, které brání naturalizaci : jsou to pouze zločiny a zvláště závažné zločiny plus všechny trestné činy proti lidskosti a genocida. Ve starém zákoně to byly všechny trestné činy (a kromě toho i status obžalovaného/obviněného) v zahraničí, rovněž všechny trestné činy s odnětím svobody.

Ale ve vztahů k naturalizaci lze uvést i naopak zpřísnující pravidlo : zpřísnění naturalizace pro osoby, které jsou manželé občanů Ukrajiny : podmínka zákonné doby pobytu se nevyžaduje, pouze pokud manželství trvá více než 2 roky nebo trvalo aspoň 2 roky a skončilo kvůli smrti manžela (předtím liberace byla plošná). Liberace z podmínky ovládní ukrajinštiny již pro tuto skupinu neplatí vůbec.

Rozšíření případů nabytí prohlášením z titulu původu : došlo k nebývale extenzivnímu otevření občanství pro všechny osoby, které buď samy, nebo jejich nejbližší příbuzní (kam se řadí přímí předci a potomci do druhého stupně a dále sourozenci) se narodili nebo v určitém okamžiku trvale bydleli buď 24. 8. 1991 na území Ukrajiny nebo ve všech státních útvarech, které Ukrajina pojímá jako své právní předchůdce, včetně USSR a Ukrajinské národní republiky. Opce je časově neomezená a její nevídanou extenzivitu lze ospravedlnit snad jenom tím, že v případě nárokového nabytí ukrajinského občanství museli přijít o to dosavadní.

Co se týče problematiky pozbytí občanství, nový zákon stejně jako starý rozlišuje 3 tituly pozbytí : a to pozbytí dobrovolné (slovy zákona *vystoupení z občanství*), pozbytí nedobrovolné (*ztráta občanství*) a pozbytí na základě mezinárodních smluv (takové smlouvy má Ukrajina 3, a to s Běloruskem, Tádžikistánem a Kyrgyzstánem).

Co se týče dobrovolného pozbytí, zde je nově zásadní podmínka nabytí občanství nebo alespoň příslibu občanství jiného státu. Starý zákon pouze stanovil, že vystoupení může být zamítnuto, pokud se v jeho důsledku osoba stane osobou bez občanství. Navíc vystoupit z občanství lze nově pouze za podmínky trvalého usazení v zahraničí (výjimka pouze pro děti)



a pouze, pokud proti dotyčné osobě není vedeno trestní stíhání (starý zákon stanovil zábranu ještě šířeji : pokud žádající osoba má jakékoli závazky vůči státu).

Poměrně značných změn doznalo pozbytí občanství dětmi v důsledku právních úkonů jejich rodičů. Např. dle staré úpravy v případě, že oba rodiče (nebo i jeden, pokud druhý není znám) dobrovolně pozbývají ukrajinské občanství, tak ho pozbývá že zákona i dítě, pokud je mladší 16 let. Nový zákon stanoví takovou možnost pouze jako opci, a to nikoli ex lege, ale na základě žádosti jednoho z rodičů. Starý zákon nepřipouštěl změny občanství dítěte, které bylo osvojeno cizinci nebo bezdomovci. V případě osvojení cizinci mohlo dítě po dovršení 18 let optovat pro zachování nebo pozbytí ukrajinského občanství. Nový zákon umožňuje pozbytí občanství dítětem v těchto případech na žádost jednoho z osvojitelů.

Co se týče nedobrovolného pozbytí, tady jsou změny radikální : byla vypuštěna jedna podmínka, a to, že pokud občan Ukrajiny trvale žijící v zahraničí se do 7 let nepřihlásil ke konzulární evidenci na zastupitelském úřadě (viz str. 18 – umožňovala to i mezinárodní úmluva), místo ní byly přidány další dvě, a to pozbytí občanství kvůli nepředložení dokladů o pozbytí cizího občanství a kvůli vykonání práv a povinností plynoucích z cizího občanství po ukrajinské naturalizaci. Důležité ale je, že nově se všechny podmínky uplatní (a zde zase vidíme zúžení případů vzniku bezdomovectví) pouze v případě, že v jejich důsledku se osoba nestane osobou bez občanství. Z toho je jedna výjimka: v případě předložení nepravdivých či zfalšovaných dokladů ho lze odejmout i v případě následného vzniku bezdomovectví (je to v souladu s mezinárodním právem – viz také str. 18).

Nový zákon doznal za více než 20 let existence řady změn, některé z toho koncepčního rázu.

První legislativní změna byla provedena zákonem č. 2508-IV ze dne 5. 4. 2005. Je spíše technického rázu. Změna reagovala na přijetí Občanského zákoníku (2003) a Zákona o rodině, nebo přesněji, slovy ukrajinské právní terminologie, Rodinného zákoníku (2002). Jedná se o to, že dle těchto zákonů, zejména pak čl. 31 a 31 Občanského zákoníku, nezletilá osoba (leďa že nabyla svéprávnosti dříve sňatkem) má částečnou svéprávnost, přičemž mezník 14 let značně rozšiřuje rozsah právních jednání, ke kterým je dítě způsobilé (např. nakládat se svými příjmy, vykonávat práva duševního vlastnictví nebo ohledně bankovního účtu).

Zákonodárce považoval za nutné upravit analogicky i věkovou hranici nutného souhlasu k nabytí (čl. 16) nebo pozbytí (čl. 18) občanství, a to z 15 na 14 (shodně s civilním právem) let.

Druhá legislativní změna byla provedena zákonem č. 2663-IV ze dne 16. 6. 2005. Tato změna je již rozsáhlejší. Reaguje na nutnost souladu zákona o občanství s Evropskou úmluvou o státním občanství (ratifikovanou Ukrajinou v roce 2006), zákonem o imigraci (2001), o uprchlících (2001), změnami Trestního zákoníku (2001) a dalšími. Změna obsahuje hodně technických, resp. terminologických změn (např. upřesnění, že občanství Ukrajiny nemohou získat osoby, které spáchaly nejen zločiny, ale i zvláště závažné zločiny, přičemž definice zvláště závažného zločinu je totožná s ČR, nebo kompetenční otázky), ovšem mezi zásadními, právněpolitickými, jsou :

- rozšíření nabytí občanství narozením : dítě, které by jinak nenabylo žádné občanství a narodilo se na území Ukrajiny dvěma cizincům (nebo cizinci a osobě bez občanství), získává občanství narozením, přičemž byla vypuštěna podmínka, aby rodiče bydleli na území Ukrajiny trvale, stačí pouze ze zákonných důvodů,
- zúžení možnosti zbavení ukrajinského občanství : vypuštění možnosti pozbytí občanství kvůli nepředložení dokladů o pozbytí cizího občanství a kvůli vykonání práv a povinností plynoucích z cizího občanství po ukrajinské naturalizaci. Další možnost byla zúžena : důvodem pozbytí občanství je již pouze vojenská služba v cizí armádě (pokud neplyne ze zákona, nýbrž je dobrovolná), ne však státní, justiční či podobná služba v orgánech cizího státu.
- zletilá osoba, která byla osvojena občanem (nebo občany, v případě že oba manželé jsou občané) Ukrajiny, ale osvojitel (z nějakého důvodu) nevyřídil nabytí občanství, může podat žádost sama i po nabytí zletilosti (samozřejmě za podmínky, že nenabyla jiné občanství),
- byl rozveden celý čl. 15, zejména o dopady institutu určení mateřství (předtím bylo zakotveno pouze určení otcovství)
- zúžen rozsah možnosti pozbytí občanství pro děti žádostí jednoho z rodičů : podmínkou je, aby se dítě považovalo za trvale žijící v zahraničí.

Třetí legislativní změna byla provedena zákonem č. 1014-V ze dne 11. 5. 2007. Tato změna je zcela dílčí a technická, kdy pouze upřesňuje formulaci vojenské služby v čl. 19.

Čtvrtá legislativní změna byla provedena zákonem č. 3575-VI ze dne 5. 7. 2011. Změna znamenala zpřísnění podmínek pro nabytí občanství, kdy rozšiřuje výluky z možnosti nabytí občanství: v případě zločinu a zvláště závažných zločinů nestačí zahlazení odsouzení, ale rozhodnutí o (ne)udělení občanství se posuzuje také s přihlédnutím k tomu, zda potenciální občan nepředstavuje hrozbu národní bezpečnosti. Stalo se tak možným, že zahlazení odsouzení neznamena automaticky možnost ucházet se o naturalizaci.

Pátá legislativní změna byla provedena zákonem č. 4652-VI ze dne 13. 4. 2012 a v účinnost vstoupila od 19. 11. 2012. Změna reagovala na přijetí Trestního řádu v roce 2012 a ve vztahu k předmětnému zákonu měla dílčí technický dopad (na čl. 18): pozbytí občanství se nepovoluje v případě bytí i podezření (nejen obvinění) z trestného činu.

Šestá legislativní změna byla provedena zákonem č. 5459-VI ze dne 16. 10. 2012. Změna se týkala správní reformy a kompetenčních změn napříč právním řádem, ve vztahu k tomuto zákonu se její dopad projevil v tom, že otázky vyřízení žádostí o občanství začaly spadat pod Státní migrační službu zřízenou koncem roku 2010. Služba je jiným ústředním správním orgánem, její předseda je tedy volen ukrajinskou vládou, ne ministrem vnitra.

Sedmá legislativní změna byla provedena zákonem č. 5492-VI ze dne 20. 11. 2012. Změna nebyla právněpolitického, ale technického rázu a reagovala na novou úpravu evidence občanů a průkazu totožnosti, konkrétně na to, že cestovní pasy již nebyly vázány na nižší věkovou hranici, a tudíž bylo zrušeno tzv. osvědčení o ukrajinské státní příslušnosti.

Osmá legislativní změna byla provedena zákonem č. 957-VIII ze dne 28. 1. 2016. Tato změna, první po revoluční změně vlády na Ukrajině v roce 2014 a souvisejících turbulentních událostech, již právněpolitická byla. Reaguje na umožnění vojenské služby cizinců a osob bez občanství v ukrajinských složkách, a tak stanoví moderační podmínky pro naturalizaci těchto osob, konkrétně, po vzoru např. uprchlíků, také 3letá (místo obecně 5leté) naturalizační dobu (ovšem není to doba pobytu, ale právě doba vojenské služby), zproštění podmínky povolení k migraci a také jejich výslovné zmínění mezi osobami, které se mohou významně zasloužit o Ukrajinu a být zproštěny nejen výše uvedených dvou podmínek, ale i podmínky přítomnosti zákonných zdrojů příjmů.

Devátá legislativní změna byla provedena zákonem č. 2704-VIII ze dne 25. 4. 2019. Spočívala v tom, že úroveň ovládní ukrajinštiny odted' byla určena Národní komisí ze standardu státního jazyka.

Desátá legislativní změna byla provedena zákonem č. 2743-VIII ze dne 6. 6. 2019. Byla dílčí a zpřesnila (v reakci na změnu zákona o pobytu cizinců) terminologické vymezení zákonného pobytu na Ukrajině, zejména v reakci na cizí příslušníky bránící celistvost a suverenitu Ukrajiny (viz osmá novela) a nutnost reflektování jejich zákonného postavení.

Jedenáctá legislativní změna byla provedena zákonem č. 1941-IX ze dne 14. 12. 2021. Zavádí jednu zásadní novinku, a to možnost pro určité skupiny místo závazku vzdát se občanství podat tzv. prohlášení o vzdání se cizího občanství. Platí jednak pro skupiny, po kterých nelze objektivně požadovat, aby v zemích svého dosavadního občanství činily příslušná právní jednání (např. uprchlíky), ale také pro čestné příslušníky, např. vojáky s cizím občanstvím. Tato možnost ještě více zvýrazňuje neúplnost a nedůslednost pojetí jediného občanství v ukrajinském právním řádu, protože finguje, že pro pozbytí cizí státní příslušnosti (což je nepochybně suverénní doména dotyčného státu) stačí právní úkon (konkrétně tato deklarace) učiněný v právním poli ukrajinského státu. To je samozřejmě vědomá právní fikce. Tato fikce je logicky důsledná a kompatibilní s přísným pojetím jediného občanství pouze v případě prohlášení o vzdání se občanství se státem, s nímž má Ukrajina uzavřenou příslušnou mezinárodní smlouvu.

Dvanáctá legislativní změna byla provedena zákonem č. 2153-IX ze dne 23. 3. 2022. Změna, jak je zřejmé již z data přijetí, byla bezprostřední reakcí na tragické události začátku roku 2022, kdy celá ukrajinská státnost začala čelit nevídané výzvě a existenční krizi a agresí. Změna byla ovšem jen dílčí a rozšířila okruh válečných akcí, jejichž účastníci mají mírnější režim při nabytí občanství (neplatí pro ně dva zákazy trestněprávní povahy), právě o v současné době probíhající válku.

Třináctá legislativní změna byla provedena zákonem č. 2863-IX ze dne 12. 1. 2023. Reagovala na situaci, kdy spousta cizích příslušníků brání Ukrajinu se zbraněmi, aniž by byli příslušníky oficiální ukrajinské armády. Sem patří i složka, která se hrdinsky zapsala do obrany ukrajinského státu, a sice pluk Azov. Aby cizinci, kteří bojují v řadách této složky (což je

součástí Národní gardy Ukrajiny) a několika dalších, také mohli legálně pobývat na území Ukrajiny a následně se stát i občany státu, který chránili, byly provedeny změny v několika zákonech, včetně pobytového a státoobčanského.

Čtrnáctá a docela důležitá, právněpolitická změna č. 2996-IX nabyla účinnosti relativně nedávno, a to 27. 10. 2023. Spočívá (a tím se přibližuje i českému pojetí) v zavedení dalšího důležitého kritéria pro naturalizaci, a to znalosti základů ukrajinské Ústavy a dějin. Vykonání a stanovení parametrů pro příslušnou zkoušku je delegováno na vládu. Zároveň došlo i ke zpřísnění jazykového kritéria : odted' z něj nejsou bez dalšího vyňati cizí státní příslušníci a další osoby, které se významně zasloužily o Ukrajinu nebo u kterých udělení státního občanství představuje celostátní zájem : tyto osoby pouze dostávají příkaz do 2 let složit zkoušku z ovládnání ukrajinského jazyka, totéž se týká nově zavedené podmínky znalosti Ústavy a dějin. Nevykonání této podmínky, tj. nedoložení dokladu o příslušné zkoušce (jejím úspěšném složení) představuje potom (spolu s dalším nově zavedeným titulem, což je nesplnění závazku pozbytí jiné státní občanství) jeden z titulů pozbytí občanství *ex tunc*. Předtím, tj. do 27. 10. 2023, takovým případem zvrácení naturalizace (byť *ex tunc*) bylo pouze podání zfalšovaných údajů nebo podkladů (tento případ koresponduje i se současnou českou úpravou, ačkoli česká úprava zřejmě preferuje fikci nenabytí, tudíž pozbytí zdánlivě nabytého občanství *ex nunc*).

## 7. Komparativní pohled a návrhy de lege ferenda

Předchozí poněkud příliš teoretická kapitola byla nezbytná, abychom mohli stav státoobčanské úpravy obou států uchopit a porovnat. Porovnání je přitom zajímavé, když je doprovázeno a shrnuto nějakým hodnotovým úsudkem, tedy zda ta či ona úprava odpovídá právním (a zejména pak mezinárodním) představám více nebo méně. Přitom, zaprvé, jak jsme řekli na str. 13, zkoumání pozitivněprávní státoobčanské matérie je důležitým, ale nikoliv jediným zdrojem poznání, ovšem z hlediska fyzických možností autora nezkoumala tato práce reálnou správní praxi a pokud ji zahrnovala do souvislostí a reflektovala, byla odkázána na využití zdrojů jiných – zejména Erica Lohra a Pavla Kandalce. Ovšem takových průzkumů a publikací je zřejmě poskrovnu. Nenašel jsem např. žádnou, která by obdobně publikaci P. Kandalce, poskytovala vhled do reálného průběhu procesu naturalizace na Ukrajině. Vzhledem k relativní uzavřenosti ukrajinských státních orgánů, centralistickému nastavení naturalizace na Ukrajině (o přijetí do státního svazku formálně rozhoduje až prezident) a zejména stavu, v jakém se teď tyto orgány nacházejí a jakou (především existenční) úlohu stát musí plnit, pochybuji, že tyto orgány by tyto informace – zejména teď – stejně rády a ochotně poskytly jako ty české P. Kandalci. Ostatně i české správní orgány někde byly dotlačeny k poskytnutí určitých údajů teprve cestou správního soudnictví<sup>23</sup> (konkrétně zveřejnění jmenného seznamu nových českých občanů, kteří získali občanství cestou tzv. VIP naturalizace viz str. 35)

Zadruhé, níže budeme hodnotit představy o úpravě občanství z jednoho úhlu pohledu, totiž zda procesní státoobčanská úprava ob stojí z hlediska lidskoprávního. Toho hledisko je potom (viz str. 36) často dáváno do protikladu s hlediskem státobezpečnostním, resp. s veřejným zájmem, ale podle mě je to nesmírně složitější a mnohvrstevnatější matérie, než se může zdát. Tato hlediska totiž nemusí být vůči sobě v protikladu. A za další, protože státní občanství předurčuje stát a jeho náplň jako takovou, není dost dobře možné hodnotit úpravu izolovaně, bez přihlédnutí k mezinárodním okolnostem, ve kterých se stát nachází. Československo v roce 1920 a Ukrajina v roce 1991 se otevřely prakticky každému, kdo se cítil být jejich občanem. Část těchto nových občanů rozbila v prvním případě roku 1938

---

<sup>23</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 1 As 78/2014-41

československý stát, ve druhém případě přivedla v roce 2014 s tragickým vyústěním v roce 2022 stát ukrajinský k existenční hrozbě, kterou ani teď, když jsou psány tyto řádky, není jisté, jestli ustojí. Nemohu si odpustit myšlenku, že neposkytnout paušálně občanství všem by byl nepochybně zásah do lidských práv, ale v konečném důsledku lidská práva dotčených občanů, kteří se se svým státem neztotožnili a rozbili ho tím, že přivedli na jeho území cizí agresivní velmoc, utrpěla ještě víc. Nakonec občany Československa, kteří ztratili na všech možných právech po Židech nejvíc, byli českoslovenští Němci, na Ukrajině zase občané, kteří se s novým státem neztotožnili a kteří v letech jak 2004, tak 2010, tak dokonce 2019 (viz prezidentské a parlamentní volby 2019) důsledně volili síly napojené na cizí mocnost. Zřejmě tou hlavní – a nenaplněnou – představou lidských práv pro ně bylo primárně to, aby hranice nových států byly nakresleny v roce 1918, resp. 1991 zcela jinak. Tyto geopolitické, historické, sociologické úvahy, nikoliv holý právní pozitivismus, by mohly být podle mě vzaty do úvahy publikacemi na toto téma, které absolutně všechny kritizují a napadají řešení, které zvolily 51 let předtím obsazené Lotyšsko a Estonsko.

I proto nemůžeme zcela objektivně bez zohlednění souvislostí tvrdit, že např. snaha (níže rozvedeme, proč je to snaha, ne důsledný imperativ) zabránit dvojímu občanství v ukrajinské legislativě je únosná nebo naopak je odsouzeníhodná a je přežitkem. Státoobčanské vztahy a státy nefungují ve vzduchoprázdnu, a proto co je dobré pro člena NATO s ustálenou demokracií, může zase být existenční nebezpečí pro stát čelící největší agresi v 21. století.

Po výše uvedených souvislostech a vyhradách níže již budeme porovnávat úpravu z čistě lidskoprávního úhlu pohledu.

První důležitý poznatek, vyplývající ovšem i z předchozích kapitol je, že Ukrajina se na rozdíl od České republiky staví vůči dvojímu občanství rezervovaně. Není správné říct „zakazuje“, protože již v samotném zákoně umožňuje výkon dvojího občanství z titulu narození, uzavření sňatku či osvojení (obdobně, až na osvojení, na tom byla Česká republika před rokem 2014). Skutečně slovo **zákaz** lze spíše použít v souvislosti např. s Čínou, která neposkytuje své občanství Číňanům narozeným v zahraničí tam usazeným rodičům a nabytím občanství tam ex iure soli. Ale kromě toho tedy, že sám zákon otevírá možnosti dvojího občanství, přispívá tomu i správné nastavení nabytí a pozbytí občanství na Ukrajině, kdy formálně jak o nabytí cestou naturalizace, tak i o pozbytí rozhoduje prezident na základě

stanoviska Komise z otázek občanství. Dle čl. 19 tedy nepozbývá Ukrajinec ukrajinské občanství např. nabytím cizího automaticky ipso facto, ale teprve dnem vyhlášení příslušného dekretu prezidenta (pokud bude vydán) a na základě něho. Ovšem např. v roce 2022 takových dekretů (a to včetně dobrovolného pozbytí) bylo vydáno 16. Z toho plyne, že reálně je výkon dvojího občanství minimálně pro rozené Ukrajince docela možný (přitom dle čl. 2 považuje takovou osobu ukrajinský stát v právních vztazích pouze za ukrajinského občana), opačně to je z jiné strany, kdy po nových „Ukrajincích“ se pozbytí dosavadního občanství vyžaduje (i tak nedůsledně, viz str. 52 – pokud se žadatel nemůže dostat do země svého původu atd., postačí prohlášení o vzdání se občanství, které zřejmě nebude mít právní účinky v jeho vlasti). Přitom i judikatura ukrajinského Nejvyššího soudu potvrdila, že pozbytí občanství na základě naturalizace v jiném státě neodporuje zákazu zbavení občanství zakotvenému v ukrajinské (podobně jako v české) ústavě.<sup>24</sup>

Možná i v této souvislosti je občanství Ukrajiny, jak rozvedeme níže, mnohem otevřenější a více odpovídá i mezinárodním závazkům. Přitom účinný zákon z roku 2001 je mnohem liberálnější než předchozí z roku 1991.

Nabytí občanství z titulu původu (prohlášením): je pojato nebývale extenzívně, viz str. 48. Česko zakládá nárokové nabytí občanství (§ 31, 32, 33) pouze z důvodu dědění nepřetržitého státoobčanského řetězce ex iure sanguinis, nikoliv na základě faktického pobytu na území svých právních předchůdců ČSR nebo ČSSR během různých období existence těchto států.

Nabytí narozením: ukrajinská úprava prakticky vylučuje, aby se na jejím území narodil kdokoli, kdo následně zůstane osobou bez občanství. Jde dokonce tak daleko, že přiznává občanství i dítěti ukrajinských bezdomovců trvale usazených v zahraničí, pokud nenabylo občanství jiné (!). Toto je extenzívní rozšíření principu ius sanguinis, kdy stát přebírá závazky nejen vůči svým občanům, ale i vůči „svým“ apatridům a přebírá do státoobčanského svazku jejich dítě, dokonce ani ne narozené na jeho území. Česká právní úprava je mnohem uzavřenější a vede ke spoustě možností vzniku bezdomovectví. Sice umožňuje pro takové děti zjednodušenou naturalizaci dle § 29, ale toto je nároková naturalizace, je podmíněna aktivním konáním rodičů či opatrovníka a nezakládá občanství již narozením. Kromě toho

---

<sup>24</sup> Постанова Великої Палати ВС від 15 вересня 2022 року у справі № 9901/166/21



teoreticky takové děti pak mohou využít možnosti prohlášení dle § 32, ovšem až po dovršení zletilosti.

Nabytí svěřením do náhradní péče: na Ukrajině dítě svěřené do ústavní, pěstounské a jiné náhradní péče dostává občanství automaticky, v Česku pouze pokud se na jeho území i narodilo (§ 38), jinak až prohlášením (§ 36).

Nabytí opatrovnictvím: titul zcela neznámý (i historicky) české právní úpravě, kdy dle čl. 13 dostává ukrajinské občanství ze zákona cizinec či apatrida, který je omezen ve svéprávnosti a jemuž je stanoven opatrovníkem ukrajinský občan.

Nabytí prohlášením z titulu výkonu občanství v minulosti: titul, který česká úprava nezná, a je to jedna z jejích největších slabin v mých očích. Umožňuje (až na výjimky, viz. str. 38) nárokové znovunabytí českého občanství všem, kteří ho v té či oné (v české nebo československé podobě) měli dříve, tj. před 31. 12. 2013. Neumožňuje to již ovšem do budoucna. To znamená, že například Češka, která přijde o české občanství (např. zrovna v souvislosti s naturalizací v jiné zemi), pak se zase vrátí a bude ho chtít obnovit, je odkázána na klasický nenárokový proces naturalizace. Maximálně jí může být prominuta doba pobytu. Toto považuji za extrémně přísné a nereflektující skutečné pouto takového bývalého občana ke své zemi.

Nabytí prohlášením z titulu výkonu občanství rodičů: v Česku rodiče při naturalizaci mohou zahrnout dítě do své žádosti a lze předpokládat, že správní orgány skutečně nikdy nerozdělují rodiny, ale striktně řečeno dle zákona občanství rodičů není právním nárokem na to, aby občanství bylo uděleno i dětem. Na Ukrajině dle čl. 14 je dítě (do 18 let), které rodiče buď nezahrnuli do žádosti o naturalizaci, nebo jehož naturalizace pak dokonce byla zamítnuta (což, jak jsem napsal výše, je snad nemožná konstelace, ale z právního hlediska to jde), má nárok na nárokové nabytí občanství. To bezesporu přispívá jak zájmům a právům dítěte, tak i zásadě jednotné rodiny.

Klasická naturalizace (nabytí udělením): až na zásadu (nedůsledně provedenou) pozbytí dosavadního občanství formálně o něco mírnější: 2x kratší doba pobytu, méně parametrů, širší paleta výjimek pro privilegované skupiny – o tom oddíl 6. Jiná otázka je institucionalizované zabezpečení, kdy se naturalizace vyřizuje centralizovaně přes hlavu státu.

Pokud se podíváme na poslední předpandemická a předválečná léta, tak v roce 2018 nabyly ukrajinské občanství udělením 983 osoby, v roce 2019 pak 1090.

Co se týče společné slabiny obou úprav, **zmínil bych neomezený řetězec „dědění“ státoobčanského statusu i v zahraničí.** Vzhledem k tomu, že ani jedna z obou zemí nezakazuje dvojí občanství v souvislosti s narozením a uplatňuje *ius sanguinis* neomezeně (bez omezení počtu generací a bez vazby na trvalý pobyt na území státu), je zřejmé, že v dnešních podmínkách globalizovaného světa s možnostmi migrace je na místě reálný předpoklad, že po celém světě budou žít (a předávat dále své občanství) čeští a ukrajinští občané, kteří nemají žádný vztah k příslušné zemi, neumí její jazyk a teoreticky ani netuší, že jsou jejími občany. Zejména nemístné je to v kontrastu s cizinci, kteří reálně žijí v dotyčné zemi řadu let, jsou reálně integrovaní, ale nemohou ovlivňovat směřování společnosti, protože zatím nezískali status občana. Kromě toho jsou v tomto případě státy v otázce zjišťování titulu občanství (zda určitá osoba je opravdu prapraprapravnukem např. českého občana) naprosto odkázány na správní orgány a spolehlivost vnitřní evidence v jiném státě. Takové moderní a liberální státy jako Dánsko a Švédsko toto řeší a omezují případy dědění občanství v zahraničí (pokud to samozřejmě nevede k bezdomovectví) buď počtem generací (Dánsko), nebo podmínkou alespoň aktivního úkonu k zachování občanství po dosažení 22 let (Švédsko).

Je zřejmé, že občanství je ústředním fenoménem naší právní existence, ačkoli ne vždy a ne každý si to uvědomujeme. To, jakým způsobem se bude státoobčanské právo vyvíjet do budoucna, záleží na mezinárodním politickém vývoji a prostředí. I přes veškeré výhrady a námitky můžeme po právu konstatovat, že v ústředí státoobčanské úpravy obou námi zkoumaných států stojí člověk a jeho zájmy, nikoliv státní moc. Také konstatujeme, že přes setrvalost státoobčanské matérie uvedenou na str. 13 se již předmětné státy nevážou ani na rakouskou, ani na sovětskou, ani na žádnou jinou tradici a otevřeně píší své vlastní státoobčanské právo reagující na své vlastní potřeby. Příkladem budiž to, že jestliže Češka republika i vzhledem k ekonomickým okolnostem a zvýšené poptávce po imigraci reagovala rozsáhlým zpřesněním podmínek naturalizace, tak Ukrajina promítla do naturalizace stav, kdy ji se zbraněmi brání lidé, kteří jsou cizinci, a zavedla pro takové lidi řadu úlev.

# Seznam použitých zdrojů

## Seznam použité literatury

- ANGSTER, Julie. GOSEWINKEL, Dieter. GUSY, Christoph. *Staatsbürgerschaft im 19. und 20. Jahrhundert*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019
- ČERNÝ, Jan. ČERVENKA, Václav. *Státní občanství ČSSR*. Praha: Orbis, 1963.
- EMMERT, František. *Přináší nový zákon o státním občanství liberalizaci, nebo naopak posiluje mocenskou autoritu státu?* Právní rozhledy. Roč. 22, č. 10 (2014), s. 343-349. ISSN 1210-6410
- EMMERT, František. *Dvojí občanství v českém právu*. Praha: C.H.Beck, 2014
- EMMERT, František. *Státní občanství na území České republiky v minulosti a současnosti*. Praha: Leges, 2016
- HŘEBEJK, Jiří. Dvojí občanství a bezpečnost státu. In: ŠTURMA, P. – TYMOFEYEVA, A. (eds) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv č. 12*. Praha: Univerzita Karlova, 2017, s. 55 an.,
- KANDALEC, Pavel. *Státní občanství – pouto založené na důvěře*. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva a politologie. Brno, 2011
- KANDALEC, Pavel. *Naturalizace v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018
- KINDLOVÁ, Miluše – HONUSKOVÁ, Věra. *Odnímání občanství, nebo jeho alternativy?* In: ŠTURMA, P. – TYMOFEYEVA, A. (eds) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv č. 12*. Praha: Univerzita Karlova, 2017, s. 76 an.,
- KOCHENOV, Dimitry. *Citizenship*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2019
- KÖRBL, Hugo. *Zákon o státním občanství České republiky. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2019
- LOHR, Eric. *Russian citizenship, From Empire to Soviet Union*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2012
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1977
- OTTŮV slovník naučný. XVII. díl, *Naturalisace*. s. 1069. Praha: Argo, 1999 (reprint vydání z roku 1901). XVIII. díl, *Občan státní*, s. 526. Praha: Argo, 1999 (reprint vydání z roku 1902).

- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda.* Praha: Leges, 2021
- PAVLÍČEK, Václav a kolektiv. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky.* Praha: Leges, 2020
- SCHEU, Harald Christian. *Status unijních občanů ve světlě unijní ochrany základních práv.* In: ŠTURMA, P. – TYMOFEYEVA, A. (eds) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv. Studie z lidských práv č. 12.* Praha: Univerzita Karlova, 2017, s. 109 an.,
- UHL, Pavel. *Kritická analýza zákona o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky.* Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra ústavního práva. Praha, 2000
- VESELÝ, František Xaver. *Všeobecný slovník právní. Díl 2.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009
- WEYR, František. *Československé právo ústavní..* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017
- БОЛЬШАЯ СОВЕТСКАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ, 2-е издание. Том 12. Москва: Издание «Большая советская энциклопедия», 1952
- БЕДРІЙ, Руслан Б. *Конституційно-правові основи громадянства. Україну: Монографія.* - Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2006.

## Seznam použitých právních předpisů

- **mezinárodních:**
  - Evropská úmluva o státním občanství
  - Úmluva o omezení případů bezdomovectví
  - Smlouva o fungování Evropské unie
- **českých:**
  - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
  - Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
  - Zákon č. 115/1995 Sb., zákon o důchodovém pojištění
  - Zákon č. 117/1995 Sb., zákon o státní sociální podpoře
  - Zákon č. 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů

- Zákon č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
- Zákon č. 491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
- Zákon č. 585/2004 Sb., zákon o branné povinnosti a jejím zajišťování
- Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník
- Zákon č. 91/2012 Sb., zákon o mezinárodním právu soukromém,
- Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství.
  
- **ukrajinských:**
  - Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР
  - Закон 2235-III, «Про громадянство України»
  - Закон 396-IX, Виборчий кодекс України
  - Закон 435-IV, Цивільний кодекс України
  
- **historických a dalších:**
  - Zákon č. 946/1811 Sb. zák. soud., Všeobecný zákoník občanský
  - Zákon č. 142/1867 ř. z. (zákon o všeobecných občanských právech)
  - Ústavní zákon č. 236/1920 Sb., Ústavní zákon, kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé
  - Ústavní listina Československé republiky ze dne 29. února 1920
  - Zákon č. 71/1922, o vystěhovalectví
  - Dekret č. 33/1945 Sb. Ústavní dekret presidenta republiky o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské
  - Ústavní zákon č. 74/1946 Sb., Ústavní zákon o udělení státního občanství krajanů vracejícím se do vlasti
  - Zákon č. 102/1947 Sb., zákon o nabývání a pozbývání československého státního občanství sňatkem
  - Zákon č. 194/1949 Sb., zákon o nabývání a pozbývání československého státního občanství
  - Zákon č. 39/1969 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České socialistické republiky
  - Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky
  - Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon

- Закон от 10 февраля 1864 г. «О правилах относительно принятия и оставления иностранцами русского подданства»
- Положение о союзном гражданстве, 1924 г.
- Положение о гражданстве союза ССР, 1930 г.
- Положение о гражданстве СССР, 1931 г.
- Закон СССР от 19.08.1938 о гражданстве Союза Советских Социалистических Республик
- Закон СССР от 01.12.1978 о гражданстве СССР
- Закон «Про громадянство Української Народної Республіки» (2 березня 1918 р.)
- Закон 1543-XII, «Про правонаступництво України», 1991
- Закон 1636-XII, «Про громадянство України» , 1991
- Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 28.04.2023 N 138-ФЗ
- Договор между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта от 30 сентября 2022 года
- Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG), Deutschland, 1913

## Seznam použité judikatury

- **mezinárodní:**
  - Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala); Second Phase, International Court of Justice (ICJ), 6 April 1955
  - Man Lavette Chen and Kunqian Catherine Zhu v Secretary of State for the Home Department European Court of Justice, C-200/02, 19 October 2004
- **české:**
  - Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94
  - Nález Ústavního soudu ze dne 11. října 2016, sp. zn. Pl. ÚS 5/16
  - Nález Ústavního soudu ze dne 2. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 39/17
  - Nález Ústavního soudu ze dne 29. září 2020, sp. zn. ÚS 22/20,
  - Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 2021, sp. zn. ÚS 2116/21
  - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, sp. zn. 1 As 78/2014-41

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. března 2012, sp. zn. 11 Ca 267/2009  
- 42
- **ukrajinské:**
  - Постанова Великої Палати ВС від 15 вересня 2022 року у справі № 9901/166/21

## Seznam použitých internetových zdrojů

- MOISEENKO, Valentina M. From citizenship of Russia to the nationality of USSR. Lomonosow Moscow State University. 2019. Dostupné z: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-poddanstva-rossii-k-grazhdanstvu-sssr/viewer>
- СОФІНСЬКА, І.Д. – КОВАЛЬЧУК В.Б. Генеза українського законодавства про громадянство. Journal “Science Rise: Juridical Science”. 2018. Dostupné z: <https://media.neliti.com/media/publications/309067--7f02fd16.pdf>
- Sněmovní tisk 690. Novela z. o státním občanství ČR. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=690>
- Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=16867>

# Srovnání právní úpravy státního občanství České republiky a Ukrajiny v období samostatné státnosti

## Abstrakt

Tato diplomová práce má za cíl blíže se podívat na fenomén státního občanství prizmatem státoobčanské úpravy dvou mladých států s různou právní kontinuitou a historií, České republiky a Ukrajiny. Státní občanství je dynamický pojem procházející proměnou současně s proměnou lidské společnosti a jejích hodnot obecně a právní kultury konkrétně. Proměnu tohoto fenoménu si lze zobecněně představit na dichotomické škále „státní moc – jednotlivec“, kdy se v souvislosti mimo jiné s mezinárodním právem a konkrétně doktrínou lidských práv se pojetí občanství ve většině států čím dál blíží pólu **jednotlivec**, kdy přestává být suverénní doménou státní diskrece a neomezené státní moci, ale začíná být nazíráno jako lidské právo, nebo dokonce svobodná volba jednotlivce. Hlavním cílem práce bylo jednak zjistit, zda oba zkoumané státy se svou státoobčanskou úpravou také přiblížily tomuto pojetí, a jednak zjistit, nakolik je současná česká a ukrajinská právní úprava státního občanství zformována, resp. ovlivněna předchozími právními úpravami platnými na území obou států v různých časových obdobích.

Závěrem práce je, že oba relativně mladé státy udělaly během své 30leté existence veliké kroky vstříc vnímání státního občanství jako ukazatele reálné integrace člověka v dané společnosti, který má danou integraci potvrzovat, ne ji předurčovat a podmiňovat. Tím ukázaly i diskontinuitu a originalitu své státoobčanské matérie a její flexibilitu s přihlédnutím ke geopolitickým konstelacím a výzvám. Okrajově bylo rozvedeno, proč je mimo jiné tato flexibilita v dnešní době nezbytná. Byly přidány návrhy *de lege ferenda*.

**Klíčová slova: státní občanství, ústavní právo, lidská práva.**



# **Comparison of the legal regulation of citizenship of the Czech Republic and Ukraine during the period of independent states**

## **Abstract**

The aim of this thesis is to take a closer look at the phenomenon of state citizenship through the prism of the state-citizenship regulation of two young states with different legal continuity and history. Namely, the Czech Republic and Ukraine. State citizenship is a dynamic concept undergoing transformation simultaneously within human society and its values in general and legal culture in particular. The transformation of this phenomenon can be generalized on the dichotomous scale of "state power – individual", when in the context of, among other things, international law and specifically human rights doctrine, the concept of citizenship in most states is increasingly approaching the pole of *individual*; when it ceases to be the sovereign domain of state discretion and unlimited state power but begins to be seen as a human right or even a free choice of the individual. The main objective of this thesis was to determine whether the two countries of study have also approached this concept with their state-citizenship arrangements, and to determine to what extent the current Czech and Ukrainian citizenship legislation is shaped, or influenced, by previous legal arrangements in force on the territory of both countries in different time periods.

The conclusion of the thesis is that both relatively young states have made great steps during their 30 years of existence towards the perception of state citizenship as an indicator of the real integration of a person in a given society, which should confirm, not predetermine and condition the integration. In doing so, they have also demonstrated the discontinuity and originality of their state-citizenship regulation and its flexibility in the face of geopolitical constellations and challenges. It was marginally elaborated why, among other things, this flexibility is necessary today. De lege ferenda suggestions were added.

**Key words: citizenship, constitutional law, human rights**