

Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Katedra ústavního práva

SROVNÁNÍ PRÁVNÍHO POSTAVENÍ OBČANŮ, CIZINCŮ A AZYLANTŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Diplomová práce

Vedoucí práce: JUDr. Jiří Hřebejk
Obor: Právo a právní věda
Akademický rok: 2016/2017
Zpracovala: Bc. Tereza Palánová

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 28. června 2016

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala mým rodičům za obrovskou podporu, kterou mi celé moje studium poskytovali.

Obsah

Úvod	1
1. Občan a občanství	3
1. 1. <i>Pojem</i>	3
1. 2. <i>Právní úprava v ČR</i>	4
1. 3. <i>Mezinárodní úprava</i>	9
2. Cizinci	12
2. 1. <i>Pojem</i>	12
2. 2. <i>Cizinecké právo</i>	13
2. 2. 1. <i>Právní úprava v ČR</i>	14
2. 2. 1. 1. <i>Návrh nové právní úpravy</i>	16
2. 2. 2. <i>Právo EU</i>	17
2. 2. 3. <i>Mezinárodní právo</i>	18
2. 2. 4. <i>Struktura cizineckého práva</i>	18
2. 2. 4. 1. <i>Pobytové režimy</i>	18
2. 2. 4. 2. <i>Druhy pobytu</i>	19
2. 3. <i>Právní postavení cizinců</i>	23
3. Azyl, azylant, uprchlík	25
3. 1. <i>Pojem – azylant vs. uprchlík</i>	26
3. 2. <i>Azylové právo</i>	29
3. 2. 1. <i>Mezinárodněprávní úprava</i>	31
3. 2. 2. <i>Právní úprava v Evropské unii</i>	32
3. 2. 3. <i>Právní úprava v ČR</i>	34
3. 5. <i>Právní postavení</i>	41
4. Srovnání právního postavení	43
4. 1. <i>Práva příslušející výslovně občanům</i>	43
4. 2. <i>Volební právo</i>	46
4. 3. <i>Získání občanství</i>	47
4. 4. <i>Přístup na trh práce</i>	48
4. 6. <i>Možnost vstupu a pobytu na území České republiky, cestování mimo ČR</i>	48
Závěr	49
Použitá literatura	52
Internetové zdroje	53
Resumé	52
Klíčová slova	59

Úvod

Vazba mezi jedincem a státem a vzájemná práva a povinnosti z ní vyplývající se odvíjí od právního statusu osoby, která v dané zemi pobývá. Nejužší vztah představuje státní občanství díky kterému lze požívat všechny výhody, které tento právní status nabízí (samozřejmě spolu se souvisejícími povinnostmi). Ti, kteří občany nejsou, tedy cizinci a azylanti, popř. uprchlíci, jsou v určitých oblastech více či méně omezeni právě z důvodů neexistence této vazby se státem, na jehož území se nacházejí.

Občanství se jako právní institut vyvíjelo spolu s rozvojem moderních států původně jako privilegium úzkého okruhu osob až po dnešní široce pojímané evropské občanství a možnost být občanem vícero států najednou. Stejně tak se vyvíjelo cizinecké, resp. azylové právo.

Cizinci, tedy občané jiného státu, než na jehož území se nacházejí, získali postupně historickým vývojem od minima práv až tolik, že jsou si v mnohých oblastech rovni s občany. Navíc se, především v Evropě kvůli instituci Evropské unie, mnohdy až rozdíl občan x cizinec stírají.

Azyl je velmi starý institut známý již ve starověku, který byl původně ryze náboženské povahy – světská moc se vzdávala pronásledování provinilce, který se uchýlil pod ochranu církve a učinil pokání.¹ Teprve během reformace a definitivně za Velké francouzské revoluce se institut azylu etabluje jako ochrana osob pronásledovaných z politických důvodů a toto pojetí platí dodnes.

V souvislosti se současnou vlnou migrantů přicházející na území evropských států se často operuje s pojmem uprchlík/uprchlíci. Ač je tento pojem často zaměňován s azylantem, jsou funkčně oddělené². Oba sice plní humánní cíle, tj. v obou případech stát poskytuje ochranu osobám, kteří nejsou jeho občany, status

¹ Této ochrany se ovšem nemohli dovolat političtí delikventi a kacíři.
ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 11.

² Úprava uprchlictví je také oproti azylovému právu, které, jak již bylo zmíněno, znal již středověk, novodobým výtvorem (50. léta 20. století).

ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 10.

uprchlíka se „povinně“ uděluje, pokud daná osoba splňuje podmínky stanovené v Úmluvě o postavení uprchlíků z roku 1951 a na ní vázajícímu se Protokolu (1967). Naproti tomu (ne)udělení statusu azylanta je plně v rukou „přijímajícího“ státu.

Dynamický vývoj všech tří právních pojmů, které jsou tématem diplomové práce, ukazuje nejen vývoj evropského občanství, ale také (především) již zmíněný příliv cizích státních příslušníků na území Evropy, který nutí mnohé evropské státy ke změně a „aktualizaci“ jejich právní úpravy, která se věnuje právům, povinnostem a postavením těchto osob.

Cílem předkládané diplomové práce je zpřehlednit mnohdy složitou právní úpravu občanství, cizineckého a azylového práva, vystihnout jejich podstatu, zmínit nejdůležitější soudní rozhodnutí v této oblasti a, v neposlední řadě, poukázat na nejdůležitější shody a rozdíly v právním postavení.

Vzhledem k neočekávané aktuálnosti tohoto tématu je práce uzavřena v právním stavu k 31. květnu 2016.

1. Občan a občanství

Státní občanství je významným institutem pro realizaci řady základních práv a svobod. Státní moc, samozřejmě v demokratickém státě, je legitimována občany, a proto je pojem občan, resp. občanství, stěžejní a právě od něj se odvíjí termíny další, které jsou zároveň i tématem této práce (tedy problematika cizinectví a azylu). Na základě tohoto je právě občanství tématem první kapitoly.

První kapitola nejprve vymezuje pojem občanství, následují kapitoly zabývající se právní úpravou se kterou se prolíná několik stěžejních soudních rozsudků.

1. 1. *Pojem*

Státní občanství je jedním ze základních stavebních kamenů každého moderního státu, a i přesto není tento stěžejní pojem v Ústavě ani v zákoně definován a je nutné se pro výklad obrátit na judikaturu. Termín státní občanství tak, jak ho užíváme a jak je pojímán v Ústavě a dalších zákonech, vymezil Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu z 13. září 1994 č. 40 sv. 2 Sb. n. u. ÚS tak, že „*Občanství je časově relativně trvalý, místně neomezený právní svazek (nebo vztah či status) fyzické osoby a daného státu. Přičemž nepanuje shoda, zda jde o svazek, vztah či status.*“³

Řečeno slovy důvodové zprávy k novému zákonu o státním občanství: „*Státní občanství lze charakterizovat jako časově trvalý, místně neomezený, bezprostřední a hluboký vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný. Z tohoto vztahu vznikají vzájemná práva a povinnosti fyzické osoby i státu, která jsou zčásti odlišná od práv a povinností fyzických osob, které nejsou občany daného státu.*“⁴

Jinak řečeno je občanství svazek mezi fyzickou osobou a státem, který se vyznačuje stabilitou, je relativně trvalý a nemění se ani pobytem občana v cizině. Tento „státoobčanský svazek“ není omezen v čase ani prostoru, nezaniká ani trvalým pobytem občana mimo území domovského státu, nicméně důsledky plynoucí z tohoto

³ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 94.

⁴ *Důvodová zpráva k novému zákonu o státním občanství*. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

vztahu mezi občanem a státem jsou jeho pobytem mimo území státu modifikovány. Občan je podřízen tamější jurisdikci, tedy cizineckému režimu, a nemůže tak v plné míře uplatňovat svá občanská práva. Požívá také diplomatické ochrany, kterou stát realizuje přes svá diplomatická/konzulární zastoupení.⁵

Důležitým prvkem pro pochopení státního občanství je tzv. genuine link, tedy skutečný vztah mezi fyzickou osobou a státem. Ten vymezil v roce 1953 Mezinárodní soud v Haagu v souvislosti s případem *Notebohm* a ze kterého vychází i český Ústavní soud. Jeho obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti a skutečný vztah fyzické osoby ke státu, opravdové spojení existence zájmů a citů spolu s existencí vzájemných práv a povinností.⁶

1. 2. Právní úprava v ČR

„Státní občanství je jedním ze základních atributů, na jejichž základě je založena existence každého moderního svrchovaného státu. Mezinárodní právo všeobecně uznává pravidlo, že je vnitřní záležitostí každého státu, jakým způsobem upraví ve svém právním řádu způsoby nabývání a pozbývání státního občanství.“⁷ Jinak řečeno, právem každého státu (samozřejmě s respektováním zásad vyplývajících z mezinárodního práva a všeobecně uznávaných právních zásad) je určit, a to podle jeho vlastních pravidel, kdo jsou jeho občané.⁸

Význam státního občanství je podtrhován jeho úpravou v předpisech nejvyšší právní síly, kterými je Ústava a ústavní zákony. V naší ústavě je o občanství pojednáváno hned v preambuli (*„My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku...“*), stěžejní je pak článek 12, který hovoří o nabývání a pozbývání státního občanství (*„Nabývání a pozbývání státního občanství České republiky*

⁵ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 101-103.

⁶ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, 2013, str. 104

⁷ *Důvodová zpráva k zákonu o státním občanství*. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>

⁸ *Důvodová zpráva k novému zákonu o státním občanství*. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

stanoví zákon“) a nemožnosti zbavení občanství proti vůli jeho nositele („*Nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství*“).⁹

Zákon, na který Ústava odkazuje, je zákon o státním občanství České republiky č. 186/2013 Sb., který nabyt účinnosti 1. 1. 2014 a který přináší, oproti minulému úpravě¹⁰, několik převratných novinek (viz dále).

Nový zákon nemění nic na tom, že evropské, tedy kontinentální právo, je založeno na principu *ius sanguinis*¹¹, tedy že dítě narozením nabývá státního

⁹ Nebylo tomu však vždy. Mezi lety 1918 – 1992 byla možnost rozsudkem uložit jako vedlejší trest ztrátu státního občanství. Pro šest zločinů vymezených v §53 zákona na ochranu lidově demokratické republiky byla také možnost zbavit danou osobou státního občanství (byl to mj. trestný čin velezrady či neoprávněné opuštění republiky a neuposlechnutí výzvy k návratu). V zákoně č. 119/1900 Sb. o soudní rehabilitaci bylo stanoveno, že všechna pravomocná odsuzující soudní rozhodnutí dle z. 231/1948 Sb. na ochranu lidově demokratické republiky pro vymezené zločiny, se zrušují k datu, kdy byla vydána soudem.

ČERNÝ, Jan, VALÁŠEK, Miloš. *České státní občanství: ucelený výklad právních předpisů upravujících státní občanství České republiky v návaznosti na státní občanství ČSR, ČSSR a ČSFR*. Praha: Linde, 1996, str. 71-72.

V důsledku politických změn po listopadu 1989 byla z právního řádu vypuštěna ustanovení umožňující odejmout občanství bez souhlasu dotčené osoby a zásada, že nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství, byla zahrnuta i do Ústavy.

ČERNÝ, VALÁŠEK, 1996, str. 95

¹⁰ Původním právním předpisem, který upravoval občanství, byl zákon č. 40/1993 Sb. o nabývání a pozbytování občanství ČR spolu se zákonem č. 193/1999 Sb. o státním občanství některých bývalých československých státních občanů. Úprava v těchto zákonech byla netypická v tom, že potřeba přijmout tento právní předpis byla vyvolána rozpadem ČSFR. Výchozím principem byla existence jediného státního občanství a předcházení vzniku vícero. Postupem času rostl počet novelizací a spolu s tím i počet výjimek z principu jediného občanství, nakonec situace dospěla do potřeby nové úpravy, jejímž hlavním smyslem bylo vytvořit podmínky pro nabytí a pozbytí občanství a předejít vzniku bezdomovectví.

Důvodová zpráva k novému zákonu o státním občanství. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

¹¹ Princip *ius soli* se uplatňuje v případě, že dítě se narodí na území našeho státu a které by se jinak stalo osobou bez státního občanství, tedy bezdomovcem a v případě, že jsou oba rodiče bezdomovci a alespoň jeden z nich má na území ČR povolen pobyt na dobu delší než 90 dní

občanství ČR, pokud je alespoň jeden z jeho rodičů v době narození dítěte státním občanem České republiky¹², přičemž nezáleží na místě narození ani na možnosti nabytí i jiného státního občanství narozením.¹³ Občanství automaticky získává dítě, jehož jeden z rodičů je český občan, a to opět s jednou výjimkou u nemanželských dětí otce – českého občana.¹⁴

Hlavní novinkou je opuštění principu jediného státního občanství a přiklonění se k možnosti existence dvojího/víceřehého státního občanství.

Z hlediska integrace cizinců je občanství nejvyšším pobytovým statutem, který dává jeho držiteli plná práva (zákon nerozlišuje mezi těmi, kteří státní občanství nabyli narozením a těmi, kterým bylo uděleno). Je nezrušitelné¹⁵ a pro jeho získání, pokud nebude získáno narozením, bude třeba mít trvalý pobyt v ČR.¹⁶ O udělení občanství bude i nadále rozhodovat Ministerstvo vnitra a nebude na něj právní nárok.¹⁷

(§ 5 zákona o nabytí a pozbytí státního občanství ČR) a také dítě mladší 3 let nalezené na území ČR a jehož totožnost se nepodařilo zjistit, pokud... (viz §10 zákona).

¹² Výjimka u nemanželských dětí otce – českého občana viz §28 zákona o státním občanství ČR.

¹³ *Důvodová zpráva k zákonu o státním občanství.* Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

¹⁴ §28 „*Ministerstvo udělí státní občanství České republiky dítěti, jehož matka není státní občankou České republiky, státu Evropské unie ani bezdomovkyní, na základě souhlasného prohlášení rodičů o určení otcovství státního občana České republiky, pokud určení otcovství státním občanem České republiky nemělo pouze účelový charakter...*“

¹⁵ S výjimkou, kterou je obnova řízení o udělení občanství nebo o prohlášení o něm, pokud úřady do tří lety od jeho získání zjistí, že nemělo být uděleno.

¹⁶ Opět drobné výjimky - §30 – spočívá v tom, že občanství může být uděleno osobě starší 3 let, která byla nalezena na území ČR a u které se pro stupeň rozumové vyspělosti nebo pro zdravotní postižení nepodaří zjistit její totožnost, pokud do 6 měsíců ode dne nalezení nevyjde najevo, že nabylo státní občanství jiného státu. Žádost o nabytí státního občanství této osoby podává její opatrovník.

¹⁷ Otázka, zda na je nebo není na udělení občanství právní nárok není dosud v judikatuře na sto procent vyjasněna, resp. judikatura se na odpovědi neshodne. Převažující a de facto ustálený názor je, že je uvážení správního orgánu, zda občanství (ne)udělí nabourala linie judikatury Nejvyššího správního soudu, která dospěla k názoru, že prostor pro správní uvážení není, tedy že na udělení občanství je nárok (samozřejmě po splnění stanovených

V této souvislosti zmiňuji usnesení ÚS z 8.3. 2000, sp. zn. IV. ÚS 586/99, ve kterém soud konstatoval, že *suverénní stát má právo stanovit podmínky případného nabytí státního občanství – není žádného základního práva, které by suverénní stát mohl porušit tím, že cizinci státní občanství neudělí; stát má nezadatelné právo rozhodnout, zda určité osobě občanství udělí, a pokud tak neučiní, neporušuje tím žádné právo zaručené Ústavou, ústavními zákony ani mezinárodní smlouvou; takový postup není rozporný ani s Evropskou úmluvou o státním občanství.*¹⁸

I po přijetí nového zákona zůstává Česká republika jedním z nejpřísnějších států co do kritérií (ne)udělování občanství – bude se posuzovat řada aspektů cizincova života, především plnění právních povinností, transparentnost příjmů, nezávislost na státní sociální podpoře, obcházení cizineckého zákona apod.¹⁹

Nově jsou také upraveny podmínky udělení státního občanství, je jich 8 a zákon dává prostor pro správní uvážení, slovy důvodové zprávy *„Vedle taxativně stanovených podmínek pro udělení státního občanství České republiky je do nové právní úpravy výslovně zakotveno to, že jako k předpokladu pro udělení státního občanství bude ze strany ministerstva v řízeních o udělení státního občanství České republiky přihlíženo k integraci žadatele do české společnosti, zejména pokud jde o integraci pracovní (uplatnění žadatele na trhu práce), rodinnou (intenzita a počet rodinných a osobních vazeb žadatele na státní občany České republiky, resp. jiné osoby trvale žijící v České republice) a sociální (např. podíl na fungování společnosti, činnost v občanských sdruženích, a míra jeho zapojení do společenského života, přijetí kulturních tradic). Všechny tyto skutečnosti mohou mít vliv při prokázání, zda osoby žádající o udělení českého státního občanství prokážou plnou integraci do české společnosti; k prokázání integrace však bude postačovat naplnění i pouze jednoho předpokladu.*²⁰

podmínek). Judikatura NSS není v této otázce dosud sjednocena.

POTMĚŠIL, Jan. *Judikatura (převážně NSS) a další prameny k otázkám (ne)udělení státního občanství ČR, se zvláštním zřetelem ke správnímu uvážení [online]*. Dostupné na: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/02/judikatura-prevazne-nss-dalsi-prameny-k.html>.

¹⁸ tamtéž

¹⁹ tamtéž

²⁰ *Důvodová zpráva k zákonu o státním občanství*. Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

Dalším předpokladem je neexistence bezpečnostních rizik – tedy to, že žadatel o české občanství neohrožuje demokratické základy, životy, zdraví, majetkové hodnoty či bezpečnosti našeho státu.²¹

Paragraf 14 a 15 zákona o nabývání státního občanství upravuje konkrétní podmínky. V první řadě je rozhodující délka trvalého pobytu – zapotřebí je pět let, resp. tři roky u občanů Evropské unie nebo trvalý pobyt a 10 let oprávněného pobytu. Dále je to faktické zdržování se na území republiky v délce minimálně poloviny doby dle výše uvedených kritérií, přičemž se nezapočítává nepřítomnost do dvou, resp. do šesti měsíců ze závažných důvodů. Dále je to neodsouzení pro úmyslný trestný čin/nedbalost s nepodmíněným trestem odnětí svobody, znalost češtiny (což neplatí pro cizince mladší 15 let a starší 65 let a pro ty, kteří navštěvovali školu s češtinou jako vyučovacím jazykem), znalost ústavního systému a základní orientace v historických reáliích ČR (osvobozena je opět skupina cizinců jako u znalosti jazyka). Nakonec následují podmínky, které musí být splněny v posledních třech letech, a to neporušení závažným způsobem svých povinností v oblasti vybraných zákonů (jako jsou daňové zákony, cizinecké právo či vyživovací povinnosti), dále prokázání zdrojů svých příjmů a hrazení daní a nakonec nezávislost (bez závažných důvodů) na dávkách státní sociální podpory či pomoci v hmotné nouzi.²²

Jak již bylo řečeno, Česká republika se skrz nový zákon odvrací od zabránění možnosti mít vícero státního občanství a nyní již nepodmiňuje nabytí českého státního občanství podmínkou vzdání se původního.

Ačkoliv standardně není na udělení státního občanství právní nárok, někteří cizinci ho mít budou, a to kvůli zisku občanství skrz tzv. *prohlášení*. To dává cizinci právní nárok na české občanství. Cizince, kteří sem spadají, upravuje zákon v paragrafu 31 – 36 (pro příklad jsou to ti, kteří pozbyli české/československé občanství před 1. 1. 2014, občané ČSFR, kteří nebyli občané ČR ani SR či přistěhovalci druhé generace).²³

²¹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Nový zákon o získávání českého státního občanství: hlavní změny*. Dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novy-zakon-o-ziskavani-ceskeho-statniho-obcanstvi-bezplatne-poradenstvi-v-poradne-pro-obcanstvi>.

²² tamtéž

²³ tamtéž

Nový zákon umožňuje dvojí občanství v nejširším slova smyslu (odpadá nutnost příslibu, při nabytí cizího státního občanství občan ČR nepozbyde to české), osoby, které v minulosti české/československé ztratily, je budou moci získat zpět a v řízení o udělení občanství zahájeném před lednem 2014 se bude postupovat sice podle nového zákona, ale nebude se vyžadovat pozbytí dosavadního občanství. Jediným zákonným způsobem pozbytí českého státního občanství je jeho pozbývání na základě prohlášení o vzdání se státního občanství České republiky, které je upraveno v paragrafu 40 zákona o státním občanství a které je vázáno na splnění podmínek ze strany státního občana ČR, a to, že se trvale zdržuje v cizině, v České republice není přihlášen k trvalému pobytu a je zároveň státním občanem cizího státu, nebo žádá o nabytí cizího státního občanství a prohlášení o vzdání se státního občanství ČR činí v souvislosti s nabytím toho státního občanství.

1. 3. Mezinárodní úprava

Problematika státního občanství je právem EU ponechána převážně na vnitrostátní úpravě jednotlivých členských států.²⁴ Na evropské úrovni existuje řada mnohostranných mezinárodních smluv týkajících se státního občanství, které byly vypracovány Radou Evropy, které má pro otázky státního občanství zřízen Výbor expertů. Nejvýznamnějším moderním smluvním dokumentem je *Evropská úmluva o státním občanství* (ČR ji podepsala 7. května 1999 a vstoupila u nás v účinnost 1. července 2004), která stanovuje zásady a pravidla týkající se státního občanství fyzické osoby. Zásady nejsou bezprostředně závazné a je nutno je upravit prostřednictvím vnitrostátního práva. V ČR je to především zákon o státním občanství. Dle Úmluvy má každý stát právo stanovit dle vlastního práva, kdo jsou jeho občané a ostatní státy toto budou respektovat a uznávat v případě, že je právní

²⁴ V souvislosti s EU se objevuje pojem „evropské občanství“ – obsahově prázdný pojem, za kterým se vždy skrývá občanství některého z členských států a který k sobě váže řadu oprávnění zakotvených v právu ES, neexistuje samostatně a poprvé byl použit v Maastrichtské smlouvě podepsané v únoru 1992.

Občanství Evropské unie. Dostupné na <https://www.euroskop.cz/625/sekce/obcanstvi-evropske-unie/>.

úprava v souladu s mezinárodními úmluvami, obyčejovým mezinárodním právem a všeobecně uznávanými právními zásadami.²⁵

Na základě článku 10 Ústavy mají vyhlášené mezinárodní smlouvy přednost před vnitrostátním právem. I když je úprava podmínek občanství suverénní záležitostí každého státu, existuje několik mezinárodních smluv, které se státního občanství týkají.

Výše zmíněná Evropská úmluva o státním občanství stanovuje, že každý má právo na státní občanství, je potřeba se vyhýbat stavu, kdy je osoba bez státní příslušnosti, nikdo nesmí být svévolně zbaven státního občanství a že uzavření ani zánik manželství mezi státním občanem smluvního státu a cizincem, ani změna státního občanství jedním z manželů za trvání manželství se nedotýká automaticky státního občanství druhého z manželů.

Dále v článku 5 stanovuje zásadu nediskriminace spočívající v tom, že normy smluvního státu o státním občanství nesmějí rozlišovat nebo obsahovat postup rovnající se diskriminaci z důvodů pohlaví, náboženství, rasy, barvy pleti nebo národnostního či etnického původu a že každý smluvní stát se bude řídit zásadou nediskriminování mezi svými státními občany, ať nabyli státního občanství narozením nebo je získali později. Dále Úmluva upravuje pravidla týkající se státního občanství, řízení o státním občanství, několikeré státní občanství, nástupnictví státu a státní občanství a brannou povinnost při několikerém státním občanství.²⁶

Další významnou mezinárodní smlouvou v této oblasti je *Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti* (přijata 28. září 1954 na půdě OSN) a *Úmluva o omezení případů bezdomovectví* z roku 1961. Tyto dvě Úmluvy představují klíčové předpisy v oblasti ochrany osob bez státní příslušnosti.

Úmluva z roku 1954 je základní mezinárodní nástroj upravující právní postavení osob, které nemají státní občanství žádného státu. Úmluva obsahuje práva povinnosti osob, které souvisejí s jejich právním postavením v zemi, ve které pobývají. Zakládá také princip nediskriminace, tedy že dle článku 3 „*smluvní státy budou vůči osobám bez státní příslušnosti uplatňovat ustanovení této Úmluvy bez diskriminace co do rasy, náboženství nebo země původu.*“²⁷

²⁵ *Důvodová zpráva k zákonu o státním občanství.* Dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

²⁶ *Evropská úmluva o státním občanství.* Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss04076>.

²⁷ *Evropská úmluva o státním občanství.*

Úmluva z roku 1961 se zabývá otázkou, jak snížit počty bezdomovců, tedy osob, které nejsou občany žádného státu. Těmto osobám se má přiznat státní příslušnost toho státu, se kterým mají „efektivní svazky“ (například se na jeho území narodili).²⁸ Úmluva vstoupila v ČR v účinnost 19. března 2002 pod číslem 43/2002 Sb. m. s. byla schválena podle článku 39 odst. 4 Ústavy jako mezinárodní smlouva o lidských právech a základních svobodách ve smyslu článku 10 Ústavy.²⁹

Mezi další mezinárodní smlouvy týkající se občanství se dále řadí *Úmluva o státním občanství vdáných žen* z 20. února 1957, v platnosti pro ČSSR od 4. července 1962 (č. 72/1962 Sb. m. s.)³⁰ a *Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen* z 18.12. 1979.

Státním občanstvím se zabývá i Všeobecná deklarace lidských práv a základních svobod³¹. Ta v článku 15 zakotvuje právo každého na státní příslušnost a zásadu, že nikdo nesmí být svévolně zbaven státní příslušnosti ani práva svou příslušnost změnit. Důležitý je termín svévolně – zbavení možné je, ale ne bez právního důvodu přípustného v demokratickém zřízení. Bylo by tedy například možné zbavit občanství jako sankce dle trestního zákona, ale v ČR toto nelze, ač některé státy toto využívají. Deklarace není právní závaznou normou, ale obsahuje všeobecně uznávané právní zásady v oblasti lidských práv, včetně práva na státní občanství.

Pro potřeby Úmluvy je občanství vymezeno v čl. 2 jako právní svazek mezi osobou a státem, které neoznačuje etnický původ osoby. Není to úplná definice, ale pro potřeby Úmluvy.

Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/umluvy/umluvy-tykajici-se-osob-bez-statni-prislusnosti/cile-a-klicova-ustanoveni-umluvy-o-postaveni-osob-bez-statni-prislusnosti-z-roku-1954.html>.

²⁸ tamtéž

²⁹ *Úmluva o omezení případů bezdomovectví*. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss02043>.

³⁰ *Vyhláška ministra zahraničních věcí o Úmluvě o státním občanství vdáných žen*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1962-72>.

³¹ Všeobecná deklarace byla přijata 10.12. 1948 Valným shromážděním OSN a ve třiceti člancích shrnuje a vyjmenovává nepromlčitelná práva všech členů lidského společenství.

2. Cizinci

Následující kapitola se zabývá problematikou postavení cizinců a cizineckého práva a svojí strukturou v podstatě kopíruje kapitoly předchozí. Na prvním místě je tedy vymezení pojmu, následují kapitoly věnující se právní úpravě, a to té naší, tak mezinárodní a na závěr je pojednáváno o právním postavení cizinců a o návrhu nové právní úpravy cizineckého práva.

2. 1. *Pojem*

Definice pojmu cizinec je obsažena v zákoně o pobytu cizinců na území ČR č. 326/1999 Sb. Cizinec je vymezen jako „*fyzická osoba, která není státním občanem České Republiky, včetně občana EU*“.³²

Jinak řečeno, cizinci jsou ti, kteří mají státní občanství jednoho z členských států Evropské unie, dále tzv. bipolitě (tj. osoby, které mají občanství více států), apatridé³³ a ti, kteří v minulosti státní občanství ČR měli, ale ztratili ho.³⁴ Cizincem na druhé straně není ten, který má vedle občanství ČR i jiné, cizí občanství.³⁵

³² Paragraf 1, odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.

³³ Apatridé, jinak řečeno bezdomovci, jsou lidé, kteří nemají občanství žádného státu. Snahou je tomuto nežádoucímu stavu předcházet, a proto byly v polovině dvacátého století přijaty dvě úmluvy (Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 a Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961), které mají zaručit, že „*i tyto osoby budou požívat základních lidských práv a budou jim poskytnuty doklady totožnosti a zaručeny minimální standardy zacházení a také zaručením nabytí občanství osobami, které by jinak byly bez občanství a které mají k danému státu vazby tím, že se na jeho území narodily nebo jeho občanství požívají rodiče.*“

Úmluvy týkající se osob bez státní příslušnosti. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvyy/umluvyy-tykajici-se-osob-bez-statni-prislusnosti.html>.

Jak je zdůrazněno v předkládací zprávě pro Parlament České Republiky číslo 810 z roku 2000 „*Smyslem Úmluvy je, prostřednictvím jednotného mezinárodního mechanismu, garantovat osobě, která by jinak zůstala bez státní příslušnosti, možnost nabytí státní občanství i v těch případech, kdy ho již nemůže nabyt právě podle vnitrostátního práva některé ze smluvních stran Úmluvy.*“ Text Úmluvy obsahuje preambuli a 21 článků, přičemž články 1 až 4 upravují způsoby nabytí státního občanství, resp. podmínky, které si smluvní stát může stanovit pro

2. 2. Cizinecké právo

Cizinecké právo je soubor právních norem, které přiznávají cizincům práva nebo jim ukládají povinnosti, přičemž tato práva a povinnosti jsou odlišná od těch, které mají občané příslušného státu, ve kterém se cizinci nacházejí. Základní právem je právo vstupu a pobytu na území cizího státu a další administrativněprávní otázky, jako je vydávání dokladů těmto cizím státním příslušníkům a úprava nabývání a pozbývání státního občanství, které je leckdy rozhodující pro právní postavení cizince. Velký vliv má v této oblasti také azylové právo. Kromě těchto nejpodstatnějších věcí sem ale náleží i možnost přístupu cizinců k zaměstnání/podnikání, přístupu k veřejným službám, úprava věcí osobního stavu, problematika zvláštních sankcí, které je možné ukládat jen cizincům a další.³⁶

Konkrétní právní prameny úpravy práv a povinností cizinců můžeme tradičně rozdělit na zákony (a podzákoné předpisy) spadající do práva veřejného, dále právo Evropské unie (jak primární, tak sekundární) a mezinárodní smlouvy.

udělení státního občanství, pokud nedojde k nabytí občanství narozením ze zákona. Tato teze o předcházení apatritidy je upravena v zákoně o nabývání a pozbývání občanství ČR. V několika úvodních paragrafech, které se zabývají vznikem občanství, konkrétně v §, který říká, že *státní občanství České republiky nabývá narozením i dítě, které se narodí na jejím území a které by se jinak stalo osobou bez státního občanství (dále jen „bezdomovec“), pokud jsou oba rodiče dítěte bezdomovci a alespoň jeden z nich má na území České republiky ke dni narození dítěte povolen pobyt na dobu delší než 90 dnů.*“ Dále je to §6 upravující vznik českého občanství určením otcovství, §10 upravující získání občanství nalezením na území ČR a §11 a násl. upravující získání občanství udělením na žádost. Česká republika se připojila k Úmluvě dne 26. září 2001, kdy byla podepsána prezidentem České republiky, a vstoupila v účinnosti dne 19. března 2002.

³⁴ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 25.

³⁵ „Nová právní úprava plně opouští princip jediného státního občanství a naopak se zcela přiklání k možnosti existence dvojího (či vícero) státního občanství pro české státní občany. V nové právní úpravě tak je jednoznačně akcentován trend, který se v oblasti státního občanství stále více uplatňuje i v jiných evropských státech.“

Informace k novému zákonu o státním občanství ČR. Dostupné z: http://www.mzv.cz/bratislava/cz/vizove_a_konzularni_informace/statni_obcanstvi/informace_k_novemu_zakonu_o_statnim.html.

³⁶ ČIŽINSKÝ, 2012, str. 15-16

2. 2. 1. Právní úprava v ČR

Česká republika upravuje podmínky vstupu a pobytu na svém území a pro tento účel rozlišuje osoby, které mají vztah ke státu daný státním občanstvím a těmi, kteří takovou vazbu nemají, jsou to tedy cizinci.

Současné moderní státy obvykle neregulují migraci vlastních občanů a když už, je to pro evidenční účely, případně v rámci omezení ad hoc kvůli konkrétní situaci. Opačný přístup se uplatňuje ve vztahu k cizincům. Vzhledem k obecnému přijetí principu „co není zakázáno, je dovoleno“, vytváří stát kvůli regulaci migrace na svém území pravidlo, že vstup a pobyt je povolen jen na základě státem vydaného povolení.

Cizinecké právo je hlavním nástrojem cizinecké politiky, která je jedním z hlavních témat veřejné diskuze, ať již kvůli současné situaci ohledně přílivu uprchlíků na naše území, či ohledně diskutovaných návrhů nových cizineckých zákonů (viz dále).

Na ústavní úrovni se postavením, právy a povinnostmi cizinců zabývá Listina základních práv a svobod, a to konkrétně v člancích č. 14 (odst. 1 „*Svoboda pohybu a pobytu je zaručena*“, odst. 5 „*Cizinec může být vyhoštěn jen v případech stanovených zákonem.*“), čl. 26 („*Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.*“), dále také v článku 42, odst. 2 („*Cizinci požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům*“) a v neposlední řadě v článku 43 – „*Česká a Slovenská Federativní Republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami*“.³⁷

Stěžejní část právní úpravy je obsažena v zákoně o pobytu cizinců na území České republiky č. 326/1999 Sb., který představuje komplexní úpravu vstupu a pobytu cizinců ze třetích zemí a občanů EU, materii vztahující se se k dokladům vydávaných cizincům, specifické povinnosti cizinců v úseku cizinecké správy a další problematiku.

³⁷ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1406.

Zákon o pobytu cizinců byl přijat v roce 1999 a představoval významný zlom v dosavadní cizinecké praxi. Měl vyřešit tři kategorie problémů – regulaci povolování a prodlužování pobytů, sladění českého cizineckého práva s evropskými standardy a minimalizace prostoru pro případnou korupci. V těchto ohledech ovšem zákon příliš neobstál, což dokazují i jeho četné novelizace a snaha o přijetí nových předpisů (viz další kapitola).³⁸

Při tvorbě zákona se zákonodárci inspirovali rakouskou úpravou, zákon je tak velmi kazuistický, podrobný a vzdálený zvyklostem správního práva. Snahou bylo stanovit jasná kritéria, která musí žadatel splnit, aby se mu podařilo získat některý z pobytových statusů, ovšem za cenu omezení jakékoli možnosti správního uvážení nad možným prominutím některých požadavků.³⁹

Dalším základním zákonem je zákon o azylu č. 325/1999 Sb. upravující postavení žadatelů o azyl a mezinárodní ochranu (viz kapitola 3) a osob, kterým byl azyl či doplňková ochrana udělena, včetně souvisejících povinností, procedurálních ustanovení atd. Jako doplňující je vnímán zákon o dočasné ochraně cizinců č. 221/2003 Sb. ze dne 26. 6. 2003. Podle tohoto zákona se postupuje v případě, že dočasná ochrana cizinců byla vyhlášena rozhodnutím Rady Evropské unie. Je to směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o

³⁸ Česká republika má svou cizineckou politiku jejímž hlavním nástrojem je cizinecké právo. Problematika cizinecké politiky je jedním z hlavních témat veřejné diskuze. Zákon o pobytu cizinců přijatý v roce 1999 představoval výrazný zlom v dosavadní cizinecké praxi. Měl vyřešit tři kategorie problémů – regulace povolování a prodlužování pobytů, dále sladění cizineckého práva s evropskými standardy a maximální regulace prostoru pro případnou korupci. Zákon ovšem v odstraňování příliš neobstál. Zvolil velmi kazuistickou a podrobnou metodu úpravy právních vztahů (inspirace rakouským právem) a je velmi vzdálen zvyklostem správního. Snažil se sice o jasné stanovení kritérii, které má osoba splnit, aby se jí podařilo získat některý z pobytových statusů, ale zároveň omezil jakoukoliv možnost správního uvážení nad možným prominutím některých kritérií. Navíc obsahuje velké disproporce mezi sankcemi vůči cizincům a občanům za srovnatelné provinění.

UHL, Pavel. *Úvahy nad českým cizineckým právem*, dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PUhl_Uvahy_nad_ceskym_cizineckym_pravem.pdf, str. 4-5.

³⁹ UHL, 2005, str. 6

opatření k zajištění rovnováhy mez členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Toto rozhodnutí učinila Rada EU v době kosovské krize 1998-1999, kdy se jednalo o největší poválečný exodus uprchlíků, kdy se mezinárodní společenství odhodlalo ke koordinované záchranné akci, mimo jiné k dočasnému transportu uprchlíků z Bosny a Kosova do evropských zemí i zámoří.⁴⁰

Řada dalších ustanovení o právech a povinnostech a o postavení cizinců je upravena v zákoně o občanství, zákoníku práce, či v živnostenském zákoně (úprava podmínek podnikání cizinců) a v dalších.

2. 2. 1. 1. Návrh nové právní úpravy

Na základě programového prohlášení vlády ze dne 4.8. 2010 se začal vytvářet návrh nové právní úpravy cizineckého práva. Cílem je odstranit některé nedostatky aktuální právní úpravy, mezi které patří například prolínání ustanovení týkajících se občanů třetích zemí a EU, zahrnutí problematiky, která jde nad rámec zákonné úpravy či roztržitá úprava pobytových institutů a vytvořit jednodušší a přehlednější zákon a odstranit administrativní náročnost, kterou vyžaduje podání žádosti o udělení pobytu.

Namísto jednoho zákona mají být vytvořeny dva předpisy, a to zákon o vstupu a pobytu cizinců na území ČR, který se bude vztahovat na občany třetích států a rodinných příslušníků občanů ČR a zákon o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků.⁴¹

Převratnou změnou by mělo být tzv. národní vízum, které by bylo vydáno na žádost na maximálně jeden rok – nebude ale možné následně žádat o povolení k trvalému pobytu. Toto vízum by mělo sloužit pouze k dočasnému pobytu a následnému odjezdu z ČR. Ovšem proces k jeho získání nebude jednodušší než u „klasického“ víza.⁴²

⁴⁰ Směrnice byla přijata v reakci na situaci, která vznikla v důsledku konfliktu v oblasti bývalé Jugoslávie. V praxi ale od té doby již nebyla využita. Text směrnice je dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:CS:HTML>

⁴¹ Publikace EMN: *Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky*. Evropská migrační síť, 2013, str. 8.

⁴² ČIŽINSKÝ, Pavel, HOLÁ, Eva. *Návrh nového cizineckého zákona: zpřísnění pro každého*.

Nová úprava by měla zavést mnohem více důvodů, díky kterým může být povolení k pobytu zamítnuto či zrušeno a mnohá další zpřísnění týkající se přístupu cizinců na trh práce či povinnost zisku trvalého pobytu od Ministerstva vnitra u občanů EU, kteří by v České republice pobývali déle než tři měsíce.⁴³

Předkládaná právní úprava se již od zveřejnění jejího obsahu setkává s nevolí veřejnosti i z řad odborníků. Připomínky měl i ochránce veřejných práv, který se domnívá, že by předkládaný návrh měl být komplexně přepracován. Připomínek bylo předloženo celkem 45 stran. Dle jeho názoru bude nová právní úprava stejně nepřehledná jako ta současná, neboť bezprecedentně zeslabuje procesní práva cizinců. Navíc nepoměrně oslabuje procesní postavení rodinných příslušníků občanů ČR oproti postavení rodinných příslušníků migrujících občanů EU. Kritika kazuistické úpravy současného zákona se dle názoru ombudsmana v novém zákoně neprojevila, ba naopak, předkládaný návrh zákona je také nepřehledná a místy se podobá spíše podzákonnému předpisu. Návrh zákona navíc užívá i dosud nezavedené pojmy a formulace, které nejsou řádně vysvětlené v důvodové zprávě. Navrhuje proto jeho komplexní přepracování.⁴⁴

2. 2. 2. Právo EU

Z hlediska práva EU jsou nejdůležitější přímo účinná nařízení (zmíním zejména ta upravující fungování schengenského prostoru, upravující udělování krátkodobých víz či nařízení z oblasti evropského mezinárodního práva soukromého). Co se týče směrnic, tak ty jsou stěžejními interpretačními vodítky při výkladu českých zákonů. Nejdůležitější jsou ty realizující volný pohyb občanů EU, o dlouhodobě pobývajících rezidentech a tzv. návratová směrnice (práva vyhoštěných cizinců).⁴⁵

Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navrh-noveho-cizineckeho-zakona-zprisneni-pro-kazdeho>.

⁴³ tamtéž

⁴⁴ *Připomínky ombudsmana k návrhům zákonů týkajících se pobytu cizinců na území České republiky*. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pripominky-ombudsmana-k-navrhum-zakonu-tykajicich-se-pobytu-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky>.

⁴⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 19 – 21.

2. 2. 3. Mezinárodní právo

Mezinárodní smlouvy dvoustranné – o bezpečnostním styku uzavřené po vstupu do schengenského prostoru, konzulární, readmisní (předávání a přebírání osob s neoprávněným pobytem), o právní pomoci ve věcech občanskoprávních.

Mezinárodní smlouvy vícestranné – kategorizace dle mezinárodních organizací, které jejich uzavřen zorganizovaly.⁴⁶

2. 2. 4. Struktura cizineckého práva

Struktura cizineckého práva se promítá ve třech dimenzích – pobytovými režimy, pobytovými stupni a pobytovými účely.

2. 2. 4. 1. Pobytové režimy

Pobytovými režimy rozumíme právní sféry, na které cizinecké právo cizince dělí, a to přes vymezení osobní působnosti jednotlivých zákonů. Rozeznáváme tři základní režimy, a to režim cizinců ze třetích zemí (tj. občané státu, který není členem EU a zároveň není občanem Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska⁴⁷ a dále ti cizinci pobývající v ČR bez povolení k pobytu⁴⁸), občany Evropské unie (tj. občané EU včetně občanů Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska, rodinní příslušníci občanů EU a také rodinný příslušník občana ČR⁴⁹) a žadatele/držitele mezinárodní ochrany.⁵⁰

⁴⁶ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 22-25.

⁴⁷ *Kdo je občan třetí země?* Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kdo-je-obcan-treti-zeme.aspx>.

⁴⁸ ČIŽINSKÝ, 2012, str. 28

⁴⁹ *Kdo je občan EU a jeho rodinný příslušník?* Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kdo-je-obcan-eu-a-jeho-rodinny-prislusnik-209966.aspx>.

⁵⁰ Pro příslušnost k této skupině je směrodatný „*právní úkon cizince, který požádá ČR o ochranu a následné rozhodnutí českého státu o této žádosti.*“

ČIŽINSKÝ, 2012, str. 29

Důležitým kritériem, od kterého se odvíjí pobytové postavení cizince je jeho státní příslušnost a rodinný vztah k občanům EU.

Rozlišujeme mezi kategoriemi několika kategoriemi: cizinci ze třetích zemí (tedy mimo EU), ty s vízovou povinností (příčemž nejdůležitější jsou krátkodobá, resp. dlouhodobá víza a trvalý pobyt), cizinci bez vízové povinnosti a občany EU a jejich rodinnými příslušníky.

2. 2. 4. 2. Druhy pobytu

Pobytové stupně, neboli druhy pobytu, jsou tři: krátkodobý, dlouhodobý a trvalý, přičemž rozdíly mezi nimi spočívají v časovém horizontu a „kvalitou“ povoleného pobytu.

Cizinec je oprávněn vstoupit na území České republiky přes hraniční přechod v místě a čase určeném k provádění hraniční kontroly. Podmínky vstupu na území a provádění zahraniční kontroly stanová přímo použitelný právní předpis ES (tzv. Schengenský hraniční kodex ř. 562/2006). Cizinec má povinnost se podrobit zahraniční kontrole bez odkladu po překročení státních hranic. Při vstupu na zemí je cizince při hraniční kontrole povinen prokázat splnění podmínek stanovených hraničním kodexem.⁵¹

Krátkodobý pobyt může trvat maximálně 90 dní a jeho smyslem je umožnit běžnou mobilitu jako je turismus, návštěva, účast na konferenci apod. Pobytovým titulem je krátkodobé vízum a oprávnění pobývat bez víza v rámci bezvízového prostoru.

Krátkodobý pobyt je charakteristický dobou trvání v délce maximálně 3 měsíce. Je to zdaleka nejrozšířenější druh pobytů cizinců na našem území. Má několik základních forem – bezvízový pobyt a nebo pobyt na základě krátkodobého víza, a to buď jednotného (neboli schengenského) nebo tzv. letištního. Právní úprava se nachází hlavně v evropském právu.

U občanů Evropské unie je ovšem situace odlišná – mohou na našem území pobývat bez víza za dobu, kterou uznají za vhodnou a i jejich rodinní příslušníci mají v tomto ohledu specifické postavení.

⁵¹ Více viz §3-5 zákona č. 326/1990 Sb. o pobytu cizinců na území ČR

Pobyt cizinců bez víza na území našeho státu se vztahuje na cizince ze zemí uvedených v nařízení Rady č. 539/2001.

Pobyt v tzv. schengenském prostoru je upraven v Schengenském hraničním kodexu, popř. v jeho prováděcí úmluvě a ve svém článku 5 stanovuje podmínky přicestování cizinců na území státu schengenského prostoru. Tyto podmínky jsou čtyři a zahrnují povinnost vlastní cestovní doklad, schopnost prokázat/zdůvodnit účel a podmínky jejich předpokládaného pobytu, zajištění dostatečných prostředků na obživu a vycestování ze schengenského prostoru, popř. schopnost si takové prostředky obstarat. Dále nesmí být tato osoba ve SIS jako někdo, komu má být odepřen vstup a také nesmí představovat nebezpečí pro veřejný pořádek, bezpečnosti státu či mezinárodní vztahy.

Bezvízový styk je určen pro krátkodobé pobyty, při kterých není cizinec výdělečně činný. Pokud by jeho pobyt měl mít výdělečnou povahu, je nutné, aby si vyřídil vízum či jiné povolení k pobytu.⁵²

Pokud jde o krátkodobá víza, ty slouží k pobytu mimo mateřskou zemi v délce do 90 dní. Jsou platná pro jeden nebo několik vstupů a opravňují k pobytům na území států schengenského prostoru po dobu, která je na nich vyznačena. Doba pobytu nesmí překročit 90 dní během každých 180 dnů.

Rozlišuje se u nich účel, na základě kterého se na území cizího státu bude pobývat (je to například výkon zaměstnání, podnikání apod.).

O (ne)udělení rozhoduje zastupitelský úřad příslušný v této věci a žádost se podává u toho úřadu v zemi původu či tam, kde je udělený dlouhodobý či trvalý pobyt. Žádost má své formální náležitosti a je třeba k ní přiložit řadu dokladů a formulářů (např. platný cestovní doklad, doklady týkající se prokázání dostatečných prostředků na ubytování v daném státě, doklad o cestovním pojištění a řadu dalších).

Důvodem k podání žádosti o krátkodobé vízum může být i pozvánka k návštěvě do ČR, které se ověřuje na příslušném odboru cizinecké policie. Pozvání může uskutečnit i cizinec s povolením k pobytu. Osoba, která pozvání činí, se zavazuje, že uhradí náklady spojení s obživou a ubytováním cizince.⁵³

Toto jinak řečeno jednotné schengenské vízum se uděluje cizinci, který splní všechny podmínky pro vstup a pobyt na území všech států schengenského prostoru a

⁵² ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 40-41.

⁵³ Více viz. §20 zákona o pobytu cizinců na území ČR

který zde hodlá pobývat maximálně 3 měsíce. Podmínky udělení tohoto víza stanovuje nařízení ES č. 810/2009 (tzv. vízový kodex).

Dlouhodobý pobyt slouží k setrvání na území cizího státu po dobu delší 90 dní a ve většině případů je možné ho na žádost prodloužit a po stanovené době získat i povolení k trvalému pobytu. Pobytovými tituly jsou dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu a povolení k přechodnému pobytu pro rodinné příslušníky občanů EU na základě pobytové karty.⁵⁴ Rozlišujeme je dle jejich účelu - zaměstnání, podnikání, sloučení rodiny, studium atd.

Žádost se opět podává na zastupitelském úřadě ČR, v zemi původu cizince nebo tam, kde má povolen dlouhodobý či trvalý pobyt. K žádosti je opět potřeba přiložit několik formulářů, přičemž hlavní jsou doklady prokazující účel pobytu (tedy například potvrzení o přijetí ke studiu).

Lhůta k vyřízení činí 90 dní ode dne podání žádosti a maximálně 120 dní pokud jde o složitější záležitosti.

Žádost je oprávněn podat ten, kteří na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dní a zároveň hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 1 rok a zároveň trvá stejný účel pobytu (s určitými výjimkami).

Povolení k trvalému pobytu se vydává na dobu neurčitou a držitelé tohoto povolení mají právní postavení srovnatelné s postavením českých občanů.⁵⁵

O trvalý pobyt lze žádat po 5 letech nepřetržitého přechodného pobytu na území ČR.⁵⁶ Za určitých podmínek nemusí být splněna podmínka předchozího trvání nepřetržitého pobytu (humanitární důvody, zájem ČR atd.) Nepočítají se pracovní cesty a dovolené mimo zemi. Pokud jde o studium, tam se započítává jedna polovina a totéž platí i u azylu. Kromě podmínky trvání pobytu na území je potřeba splnit další dvě podmínky, a to bezúhonnost na našem území a prokázání zajištění prostředků k trvalému pobytu. Žádost se opět podává na Ministerstvu vnitra, a to pouze osobně. Pokud je žádost zamítnuta (na udělení není právní nárok) běží 15 dní odvolací lhůta. Některé okolnosti nepotřebují tuto podmínku splnit, jedná se například o humanitární důvody.

⁵⁴ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 30.

⁵⁵ tamtéž

⁵⁶ Resp. 4 roky pokud jde o cizince pobývajících na území ČR po ukončení řízení o mezinárodní ochraně.

Žádost se podává na Ministerstvu vnitra, lhůta činí 60, resp. 180 dní pokud se podává na zastupitelském úřadě. Kromě výše uvedených náležitostí je vyžadováno složení zkoušky z českého jazyka.

Pokud jde o občany EU a jejich rodinné příslušníky – občané EU mohou na území ČR pobývat bez omezení a po pěti letech mohou žádat o udělení trvalého pobytu (resp. po dvou letech, pokud jsou zároveň i rodinnými příslušníky jiného občana EU).

Pro pobyty, které nepřesáhnou 90 dní během období 180 dnů (tj. 180 dní bezprostředně předcházející dni pobytu), platí několik podmínek pro občany třetích zemí. Je to především nutnost mít platný cestovní doklad, platné vízum pokud je požadováno, zdůvodnit účel předpokládaného pobytu a zajištění dostatečných prostředků pro obživu a nebyť považování za hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost...

Cizinec může také na území ČR pobývat na základě tzv. výjezdního příkazu. Výjezdní příkaz je doklad udělující se z moci úřední, který uděluje buď policie po zrušení nebo uplynutí platnosti víza, po ukončení přechodného pobytu a v dalších případech. Kromě policie ho uděluje také Ministerstvo vnitra v případě zrušení nebo uplynutí platnosti dlouhodobého víza, zamítnutí žádosti o povolení k dlouhodobému či trvalému pobytu a v řadě dalších případů.

Tento doklad opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území na dobu nezbytně nutnou k tomu, k tomu, aby provedl nedokladné úkony a k vycestování z území. Má podobu štítku, které jeden z příslušných orgánů vyznačí do cestovního dokladu.⁵⁷

Žádost o trvalý pobyt může být Ministerstvem zamítnuta a to hned z řady důvodů, které předkládá §75 zákona o pobytu cizinců na území ČR. Patří sem předložení padělaných či pozměněných náležitostí k žádosti o udělení trvalého pobytu, také „účasť“ v evidenci tzv. nežádoucích osob, nepředložení dokladu o zajištění prostředků k trvalému pobytu na území a řada dalších.

Kromě zamítnutí může Ministerstvo zrušit platnost povolení k trvalému pobytu, a to na základě skutečností a důvodů obsažených v §77 zákona (je jím například účelové uzavření manželství s cílem získat povolení k trvalému pobytu, trvalý pobyt byl povolen na základě padělaných náležitostí či pokud byl cizinec

⁵⁷ §50 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytů cizinců na území ČR

pravomocně odsouzen za spáchání úmyslného trestného činu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody).

2. 3. Právní postavení cizinců

Cizinec není státním občanem státu, na jehož území se nachází, ale za splnění zásad rovnosti a nediskriminace požívá všech práv kromě těch výslovně přiznaných občanům. Rámec právního postavení vychází z článků 3 Listiny, tedy ze zásad rovnosti, nediskriminace a ze zásady vyjádřené v čl. 42, odst. 2, že „*Cizinci požívají v České a Slovenské Federativní Republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům*“. Jinak řečeno mají cizinci práva jako čeští občané, pokud zákon výslovně nestanoví opak.⁵⁸

Držitelé povolení k trvalému pobytu a občané EU a jejich rodinní příslušníci mají ve většině právních záležitostí totožné postavení jako čeští občané. s český. Nárok na rovné zacházení je pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky zakotven v čl. 24 směrnice 2004/38/ES a pro cizince ze třetích zemí, ovšem v užším rozsahu, v čl. 11 směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech.

Přes tuto úpravu existují situace, kdy cizinci pocítují jasné znevýhodnění oproti občanům státu, ve kterém se nacházejí. Je to především vyloučení z volebního práva – až na výjimky + problematika pobytového práva. Základním faktem a znevýhodněním je možnost zrušení trvalého pobytu. Dalším omezením je povinnost mít cestovní doklad a odkázání na svůj domovský stát v dalších případech. Cestování pouze po území schengenského prostoru, specifické ohlašovací povinnosti, vyřizování pobytových dokladů přímo u Ministerstva vnitra ČR.⁵⁹

Přelomovým dokumentem týkajícím se práva cizinců účastnit se veřejného života představuje Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, kterou podle oznámení Rady Evropy Česká republika ratifikovala 17. července tohoto roku.

Dle předkládací zprávy pro Parlament ČR je cílem Úmluvy „*podpořit integraci obyvatel, kteří nejsou občany státu, v němž žijí. Vychází ze základní*

⁵⁸ §50 zákona č. 326/1999 Sb. o pobytů cizinců na území ČR

⁵⁹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 34.

*myšlenky rovného postavení cizinců a občanů při realizaci tradičních politických práv a z přesvědčení, že občanskou společnost by měli na místní úrovni tvořit všichni ti, kteří v daném místě žijí, bez ohledu na své občanství.*⁶⁰

Práva „usídlých cizinců“ jsou v Úmluvě rozdělena do tří skupin (kapitol): A, B a C. Kapitola A reguluje právo cizinců na svobodu projevu, přijímání a šíření informací, svobodu shromažďování a svobodu sdružovací, včetně práva zakládat odborové organizace na ochranu svých zájmů. Kapitola B se týká možnosti vytváření poradních orgánů reprezentujících cizince na místní úrovni. Kapitola C se týká zajištění práva účasti ve volbách na místní úrovni.⁶¹

Dle Preambule mají mít usídlení cizinci⁶² na místní úrovni v zásadě stejné postavení jako státní občané. Jak dále uvádí Preambule: *Státy jsou si proto vědomi „aktivní účasti usídlých cizinců na životě místního společenství a na růstu jeho prosperity a jsouce přesvědčeny o nutnosti posilovat jejich začlenění do místního společenství, zejména rozšiřováním možností jejich účasti na místních veřejných záležitostech.*⁶³

Úmluva nerozlišuje cizince pocházející z Evropské unie, z členských států Rady Evropy či z některé arabské či africké země, Číny nebo USA.

Česká republika se přijetím této Úmluvy zavazuje poskytnout všem cizincům výhody upravené v ní za předpokladu splnění podmínky legálního a obvyklého pobytu v minimální délce pěti let, splňuje-li tytéž zákonné požadavky, které se vztahují na státní občany.

⁶⁰ *Vládní návrh zákona, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000, str. 1. Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/74753/62815>.*

⁶¹ *Vládní návrh zákona, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000, str. 2. Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/74753/62815>.*

⁶² Termín usídlení cizinci pro účely Úmluvy znamená „osoby, které nejsou občany státu a oprávněně sídlí na jeho území.“

⁶³ *ČR je vstřícná vůči cizincům: Nově mohou volit v místních volbách nebo zakládat odbory,* Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/cr-je-vstricna-vuci-cizincum-nove-mohou-volit-v-mistnich-volbach-nebo-zakladat-odbory/>.

Úmluva připouští, aby přistupující stát prohlásil, že vylučuje aplikaci některé její části.⁶⁴ Česká republika tuto možnost využila a schválila Úmluvu s tím, že cizinci ze zemí mimo Evropskou unii nebudou mít volební právo do zastupitelstev obcí, ač v ČR dlouhodobě žijí. Toto právo tak u cizinců zůstává pouze obyvatelům EU, kteří v tuzemsku žijí. Navíc se dle vyjádření vlády se s úpravou volebního práva v blízké budoucnosti nepočítá, mohlo by být přiznáno maximálně na základě vzájemnosti.

⁶⁴ *ČR je vstřícná vůči cizincům: Nově mohou volit v místních volbách nebo zakládat odbory*, Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/cr-je-vstricna-vuci-cizincum-nove-mohou-volit-v-mistnich-volbach-nebo-zakladat-odbory/>.

3. Azyl, azylant, uprchlík

I následující kapitola strukturou prakticky kopíruje dvě předchozí. Začíná vymezením azylanta a s ním souvisejícího pojmu uprchlík, následují kapitoly zabývající se mezinárodní a českou právní úpravou azylového práva a na závěr je pojednáváno o právním postavení azylantů.

3. 1. Pojem – azylant vs. uprchlík

„Azylantem se rozumí cizinec, kterému byl podle tohoto zákona udělen azyl, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.“ Takto vymezuje a definuje pojem azylant zákon o azylu č. 325/1999 Sb. v paragrafu 6, odst. 2.⁶⁵

Kromě azylanta se azylový zákon ještě zmiňuje o osobě požívající doplňkovou ochranu, což je *cizinec, který nesplňuje důvody pro udělení azylu podle tohoto zákona, ale byla mu udělena doplňková ochrana, a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.*⁶⁶ Více k pojmu doplňková ochrana viz další kapitoly.

Mimo azylanta se v legislativě a literatuře objevuje také pojem uprchlík, je proto na místě zahrnout do této kapitoly i tento pojem a vysvětlit jeho podstatu.

V první řadě je třeba říci, že česká legislativa nerozlišuje mezi azylantem a uprchlíkem. Oba pojmy jsou zahrnuty spolu s dalšími do termínu mezinárodní ochrana. Naše legislativa v tomto sleduje směr té evropské, ve které dochází ke slučování těchto dvou pojmů a až na výjimky se hovoří pouze o azylu. Jak uvidíme

⁶⁵ Pojem azylant zavedl nový azylový zákon, který vstoupil v účinnost 1.1. 2000 a nahradil předchozí zákon o uprchlících (č. 498/1990 Sb.). Kromě nové terminologie také mj. přesněji vymezuje právní postavení cizince, který žádá o azyl, či vymezuje vztahy UNHCR k Ministerstvu vnitra.

JELÍNKOVÁ, Radka. *Rozbor právního postavení uprchlíků a azylového řízení v České republice podle nového zákona č.325/1999 Sb., o azylu s ohledem na současné trendy azylové politiky*. Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf

⁶⁶ §7 azylové zákona

dále, i základní právní předpis v této oblasti, azylový zákon, hovoří jenom o azylantovi s tím, že do něj zahrnuje i pojem uprchlíka.⁶⁷

Rozdíl mezi těmito dvěma termíny je pojmový – uprchlík je ten, který splňuje kritéria definice a stává se jím před tím, než je mu tento status přiznán, tj. přiznání statusu uprchlíka má pouze deklaratorní význam a je vyjádřením toho, že stát uznává, že určitě osoba naplňuje definiční znaky uprchlíka.⁶⁸ Naproti tomu pojem azylant vyjadřuje skutečnost, že byl uprchlíkovi status přiznán a že je pod ochranou hostitelského státu. Rozhodnutí o udělení azylu záleží na uvážení státu, tudíž má jeho udělení konstitutivní charakter.⁶⁹

Definice pojmu uprchlík je důležitá pro právní postavení dotyčné osoby, protože jen osoba, která splňuje určitá kritéria, tzv. pouze uprchlík *de iure*, může požívat výhody, které se státy zavázaly těmto osobám poskytnout. Každý uprchlík je cizincem *sui generis* a pokud se dostane mimo režim zákona o azylu, aplikuje se na něj zákon o cizincích a má všechna práva a povinnosti „běžného“ cizince.⁷⁰

Definice uprchlíka dle české právní úpravy vychází z čl. 43 Listiny základních práv a svobod, Úmluvy o právním postavení uprchlíků (viz dále) a azylového zákona, podle kterého bude cizinci udělen azyl „*bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání*

⁶⁷ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 78.

⁶⁸ Dle příručky UNHCR „*Uznání jejího právního postavení jako uprchlíka z ní uprchlíka nečiní, ale prohlašuje ji za něho. Nestává se tudíž uprchlíkem, protože je takto uznána, ale je takto uznána, protože je uprchlíkem.*“

ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 27

Účastnické státy Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 přijaly povinnost status uprchlíka objektivně pronásledované osobě poskytnout. Nemají tedy volnost v (ne)přiznání, jako je tomu u azylu.

ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 11

⁶⁹ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012.

⁷⁰ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012.

*určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.*⁷¹

Neexistuje obecná definice pojmu „odůvodněný strach z pronásledování“. Termín v sobě zahrnuje jak subjektivní, tak objektivní aspekt a je nutno při rozhodování zohlednit oba. Subjektivní stránku reprezentuje duševní stav dané osoby – žadatele, který musí podat důvěryhodnou výpověď o svém strachu. Objektivní stránkou pak rozumíme vymezení odůvodněnosti obav – subjektivní pocit strachu totiž musí být podložen objektivní situací. Žadatel musí prokázat opodstatněné důvody, že se jako jedinec obává pronásledování.⁷²

Vyjádření v paragrafu dává limity správnímu uvážení při výkladu tohoto neurčitého právního pojmu.

Tímto pojmem se také zabývala judikatura, konkrétně Nejvyšší soud ČSFR ve svém rozsudku *Cf 16/92, [R 60/1992 civ.]*⁷³ konstatoval, že *o odůvodněný strach jde například tehdy, pokud by dotyčnému hrozilo po návratu do vlasti trestní řízení pro odchod do emigrace nebo internace z tohoto důvodu, majetkové sankce nebo naprostá nemožnost sehnat jakékoli zaměstnání pro jeho náboženské nebo politické přesvědčení, z důvodu národnosti, rasy, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro uskutečněnou emigraci.*⁷⁴

Dalším stěžejním pojmem je „pronásledování“. Je zajímavé, že ani Úmluva o právním postavení uprchlíků, ani jiný mezinárodní dokument definici tohoto pojmu neobsahuje. Jeho obsah lze nepřímou dovodit ze zásady non-refoulement obsaženého v článku 33 Úmluvy, ovšem není to vyčerpávající výčet.⁷⁵

Náš azylový zákon konstatuje, že *„Za pronásledování se pro účely tohoto zákona považuje závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický*

⁷¹ §12 azylového zákona

⁷² ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 27.

⁷³ Předkládaný rozsudek samozřejmě dle data svého vydání vychází z tehdejší právní úpravy, tj. zákona o uprchlících.

⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu rozsudku *Cf 16/92*. Dostupné na: <http://spsc.prf.cuni.cz/judikat/ns60-92.htm>

⁷⁵ Kromě důvodů, které zahrnuje zásada „nevydání“, jako je rasa, náboženství či politické názory, sem lze řadit i diskriminaci za určitých okolností či hrozba trestního stíhání, ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 28

*nátlak nebo jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna původci pronásledování.*⁷⁶

V některých případech se ale žadatel o azyl azylantem nestane, nebude mu přiznáno toto postavení, a to z důvodů, které jsou uvedeny v zákoně (důvody vylučující udělení mezinárodní ochrany) v §15 a násl. V těchto případech jde za prvé o důvodné podezření, že se cizinec, který požádal o udělení mezinárodní ochrany, ač splňuje důvody udělení azylu, dopustil určitých trestných činů vymezených v §15, odst. 1, písm. a-c, dále na toho, který podněcuje k těmto činům a v neposlední řadě nelze udělit azyl cizincům vymezeným v odst. 3 15. V §15a zákon upravuje podmínky neudělení doplňkové ochrany.

Do „definice“ a pojetí pojmu cizinec ještě zákon o azylu hovoří o tzv. mezinárodní ochraně, pod kterou zahrnuje možnost poskytnout status azylanta, resp. uprchlíka, ale i udělení tzv. doplňkové ochrany. Žadatelem o mezinárodní ochranu se dle paragrafu zákona rozumí ten cizinec, „*který Českou republiku požádal o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušní k jejímu posuzování.*“⁷⁷

3. 2. Azylové právo

Kořeny azylu, tedy poskytování ochrany pronásledovaným osobám, sahají hluboko do minulosti. Je to institut, který byl znám již ve starověku a středověku, ale samozřejmě s náboženskou povahou – světská moc se vzdala pronásledování provinilce, kterému poskytla církev ochranu. Nešlo ovšem o osoby, které se provinily proti politice a ani o kacíře. Změnu v tomto pojetí azylu přináší až reformace.⁷⁸

Mezinárodní ochrana se historicky vyvinula jako útočiště před pronásledováním ze strany domovského státu a zejména po zkušenostech se světovými válkami představuje základní nástroj při řešení uprchlictví. Jejím smyslem

⁷⁶ Viz §2 odst. 8 zákona o azylu č. 283/1991 Sb.

⁷⁷ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 78.

⁷⁸ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 11.

je poskytnout status odpovídající standardní ochraně, kterou jinak požívají občané demokratických států.

Jak azyl, tak následně i ochrana poskytovaná uprchlíkům, historicky vycházejí z uznané nutnosti zajistit občanům jiných států lidská práva a svobody za situace, kdy jim je odpírá stát, jehož jsou občany, nebo tehdy, když takové osoby z vážných důvodů se nemohou nebo nechtějí takové ochrany v domovském státě dovolat.

Pojetí a právní postavení uprchlíků tak, jak ho chápeme v současné době, je těsně spjato s přijetím Úmluvy o právním postavení uprchlíků z 28. července 1951 na půdě OSN. Tato Úmluva, které se také jinak říká Ženevská konvence⁷⁹, vytvořila základ novodobého právního systému na ochranu lidí, kteří byli nuceni utéct ze své země před pronásledováním. Obecně stanovila, kdo má požívat právní postavení uprchlíka a dále také vytvořila rámec základních práv (zejména pravidlo non-refoulement).⁸⁰ Neřeší ovšem procedurální otázky určení, kdo je či není uprchlíkem.

Azylové, či uprchlické právo, se vyznačuje velkou vazbou na lidská práva. Pojednává totiž o osobách, které se ocitly bez prostředků, které limituje jazyková bariéra a neznalost právního řádu a potažmo jejich vlastních práv.

⁷⁹ Úmluva o právním postavení uprchlíků, poprvé podepsána v Ženevě dne 28. 7. 1951, vyhlášena ČR sdělením Ministerstva zahraničních věcí ČR pod č. 208/1993 Sb., primárně řeší hlavně problematiku uprchlíků. Ale v jednom bodě se dotýká i státního občanství. Jde o to, že se smluvní státy zavazují co nejvíc usnadňovat uprchlíkům asimilaci a udělení státního občanství. Hlavně se mají snažit o urychlení řízení a udělení státního občanství a o co možná největší snížení poplatků a nákladů tohoto řízení. Účelem je to, aby uprchlíci mohli požívat základních práv a svobod bez diskriminace. Má jim být přiznán přinejmenším stejný okruh a rozsah práv, jako ostatním cizincům nacházejícím se na území smluvního státu.

JELÍNKOVÁ, Radka. *Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu*.

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

⁸⁰ Je to zásada představující výjimku z čistě smluvního uprchlického práva, která se stala součástí obecného mezinárodního práva. Je považována za „ústřední právní záruku, bez které by celý systém Úmluvy nemohl fungovat“. Státy se zavazují za žádných okolností nevyhostit/nevrátit uprchlíka na hranice zemí, na kterých by byl jeho život či svoboda ohrožena na základě rasy, náboženství atd.

ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 39.

Podle většiny odborníků spadá azylové právo pod širě chápané cizinecké právo, resp. je chápáno jako *lex specialis* ve vztahu k cizineckému právu.

Zákon o azylu za prvé reflektuje ustanovené Listiny základních práv a svobod o vnitrostátním azylu a za druhé si za vlastní přijímá definici obsaženou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Stát v Listině stanovuje, komu azyl udělí a v zákoně o azylu stanovil procesní podmínky pro zjišťování důvodnosti žádostí o azyl, které jsou shodné i pro přezkum žádosti o statusu uprchlíka, tj. zákon stírá rozdíly mezi těmito dvěma instituty.

3. 2. 1. Mezinárodněprávní úprava

Hlavním mezinárodním dokumentem o právech a postavení uprchlíků je již zmíněná Ženevská úmluva, která však obsahuje především hmotná ustanovení, procesní úprava je pak na samotných smluvních státech. Úmluva rozsáhle vymezuje v článku 1 pojem uprchlík⁸¹, dále základní povinnosti státu vůči uprchlíkům a naopak uprchlíků vůči státu. Základním principem je již zmíněný tzv. *non-refoulement*, ten se ovšem nevztahuje na uprchlíky, kteří mohou být z vážných důvodů považováni za nebezpečné.⁸²

Některé státy si tento princip vykládají tak, že se vztahuje pouze na ty, kteří již překročili hranice a nachází se na jejich území. Česká republika ale v souladu s Deklarací o územním azylu⁸³ upravuje tento princip tak, že pokud uprchlík požádá na hranicích s naším státem o azyl, musí mu policie povolit vstup na naše území.⁸⁴

⁸¹ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 25-27.

⁸² ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 33-34

⁸³ Deklarace se odvolává na článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv a vyzývá státy, aby respektovaly fakt, že určitý stát poskytl nějakému cizinci azyl jako výraz státní suverenity dotyčného státu a nepovažovaly ho nikdy za nevládný akt, aby uznaly problém azylu za celosvětový problém vyžadující solidaritu mezi státy, aby osoby hledající azyl od hranic neodháněly a nevracely je na území, kde by jim mohlo hrozit pronásledování, a osobám požívajícím azylu pod jejich jurisdikcí nedovolily aktivity přičící se zásadám OSN.

Dostupné na: <http://migraonline.cz/cz/e-knihovna/deklarace-o-uzemnim-azylu>.

⁸⁴ JELÍNKOVÁ, Radka. *Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu*.

Dostupné na

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

V době přijetí Úmluvy se předpokládalo, že příliv uprchlíků během několika let pomine, protože se však tak nestalo, byla Úmluva v roce 1967 doplněna tzv. Newyorským protokolem, který zrušil časové ohraničení Úmluvy, která se vztahovala pouze na uprchlíky, kteří utekli kvůli okolnostem, které nastaly před lednem roku 1951. Úmluva a Protokol vstoupily v ČR, resp. v ČSFR, v platnost 24. února 1992. K Úmluvě jsme přistoupili bez teritoriálního omezení, tj. že poskytujeme ochranu uprchlíkům i z jiných kontinentů, než jen z Evropy.⁸⁵

3. 2. 2. Právní úprava v Evropské unii

V roce 1999 přijaly členské státy Evropské unie závazek k vytvoření společného evropského azylového systému, k řešení problematiky azylu na evropské úrovni. Záměrem bylo vytvořit legislativní systém s cílem harmonizovat rozdílné azylové systémy v jednotlivých členských státech a zařadit ho do Evropské unie jako prostoru otevřeného těm, kteří v něm oprávněně, pod tlakem okolností, hledají ochranu. V rámci této politiky bylo přijato několik směrnic a nařízení věnujících se problematice azylu a uprchlictví (viz dále).⁸⁶

EU tak postupně vytváří právní rámec pro vytvoření společného azylového systému s cílem zaručit minimální práva cizinců žádajících o mezinárodní či dočasnou ochranu, minimální práva azylantů, spravedlivé rozdělení břemene v souvislosti s přijímáním cizinců hledajících ochranu před pronásledováním, minimální rozdíly v jednotlivých národních řízeních ve věcech azylu.⁸⁷

Jednou ze směrnic přijatých v rámci společné azylové politiky je tzv. *procedurální směrnice* (plným názvem Směrnice o minimálních normách pro řízení ve členském státě o přiznávání a odnímání postavení uprchlíků), jejímž účelem je harmonizace základních procesních záruk (jako je právo na informace či právo na právního zástupce) poskytovaných v azylovém řízení, podpora kvality rozhodování

⁸⁵ tamtéž

⁸⁶ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 52.

⁸⁷ ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 53

v oblasti azylu v členských státech EU a to, aby všichni žadatelé o azyl měli přístup ke spravedlivému a účinnému azylovému řízení. Ovšem i přes přijetí směrnice přetrvávají v jednotlivých státech rozdíly v jejich azylovém řízení a šance na získání mezinárodní ochrany se liší podle toho, ve kterém státě je žádost o azyl podána.⁸⁸

Kvalifikační směrnice, která obsahuje minima, která musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požádat o postavení uprchlíka nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu a o obsahu poskytované ochrany. Účelem je harmonizace kritérií, podle kterých státy definují toho, koho chce považovat za uprchlíka a kritéria posuzování doplňkové ochrany. Umožňuje ovšem odchylky v praxi jednotlivých států.⁸⁹

Dublinké nařízení, neboli Nařízení stanovující kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, bylo přijato v roce 2003 a jeho účelem je určit stát příslušný k rozhodnutí o azylové žádosti a zajistit spravedlivé posouzení každé žádosti. Systém funguje na předpokladu, že azylové zákony i praxe států umožňují žadatelům podobnou úroveň ochrany, vycházejí ze společných norem. Ale skutečnost je jiná – azylová legislativa i praxe se v jednotlivých státech stále dost liší.⁹⁰

Směrnice o podmínkách přijímání – minimální podmínky pro přijímání žadatelů o azyl včetně úpravy ubytování a zdravotní péče.

Směrnice o azylovém řízení – minimální standardy azylového řízení, doplněné mezinárodního práva, protože toto není toto není upraveno v Úmluvě z 1951.

Ovšem jak již bylo řečeno, stále existují velké rozdíly mezi jednotlivými zeměmi co do přístupu k ochraně, šancím, právního postavení uprchlíků a podmínky jejich přijímání.

⁸⁸ ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 69-72

⁸⁹ ŠTURMA, HONUSKOVÁ, 2006, str. 67-68

⁹⁰ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 62-63.

3. 2. 3. Právní úprava v ČR

Na ústavní úrovni se problematikou azylu zabývá Listina základních práv a svobod v článku 43 („Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.”).

Azyl se tedy poskytuje cizincům, kteří jsou pronásledováni kvůli uplatňování svých politických práv a svobod, tj. práv obsažených v té části Listiny upravující politická práva a také ty tak označené v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy. Jiné důvody, jako například náboženské, v článku zmíněny nejsou.

Zvláštní ochrana se poskytuje rodině azylanta. Je chráněna tzv. nukleární rodina, což je rodina v užším smyslu zahrnující manžela a manželku, svobodné dítě mladší osmnácti let a rodiče azylanta také mladšího osmnácti let. Kvůli riziku zneužívání účelových sňatků mající za cíl snazší získání azylu, se výše uvedené vztahuje pouze na manželství vzniklá před udělením azylu danému žadateli. Tento „druh“ azylu se uděluje v případech hodných zvláštního zřetele, záleží tedy na posouzení správního orgánu.

Další „variantou“ je udělení azylu z humanitárních důvodů (dle §14 zákona o azylu), který se vztahuje na žadatele o mezinárodní ochranu, u kterých není zjištěn důvod pro její udělení, ale jsou zároveň zjištěny jiné důvody zvláštního zřetele, které správní orgán považuje za tak podstatné, že azyl může udělit (opět nemá povinnost ho udělit). Nastupuje zde opět neurčitý právní pojem, výklad tedy záleží na konkrétních okolnostech a jejich posouzení daným správním orgánem.⁹¹

Otázkou je, zda je na udělení azylu právní nárok. Tuto otázku vyvolává spojení „*poskytuje azyl*“, místo „*poskytne azyl*“. Dle názoru profesora Pavlíčka, experta na občanské právo, není stát povinen azyl udělit. Tento postoj by odpovídal mezinárodnímu pojetí azylového práva, jako práva suverénního státu azyl poskytnout, nikoli práva jednotlivce azyl získat. Naproti tomu doktor Jílek zastává postoj, že čl. 43 stanovuje povinnost státu azyl poskytnout, jinak řečeno, že každý má právo na udělení azylu při splnění požadavku pronásledování.⁹²

⁹¹ Teorie ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 84.

⁹² JELÍNKOVÁ, Radka. *Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu*.

Podmínky, za nichž nelze udělit azyl, resp. přiznat postavení uprchlíka upravuje tzv. cesační klauzule. Ta obsahuje požadavek neposkytovat mezinárodní ochranu tam, kde již není nutná nebo oprávněná, a to ve čtyřech případech - dobrovolné užívání ochrany země své státní příslušnosti, ztráta státní příslušnosti a její dobrovolné znovunabytí, nabytí nové státní příslušnosti a možnosti požívat ochranu své nové země, dobrovolné se znovu usazení v zemi, kterou opustil a nemůže už dál odmítat užívat ochranu země své státní příslušnosti, protože okolnosti, v souvislosti s kterými byl uznán za uprchlíka, přestaly existovat.⁹³

Na ústavní úrovni není tedy povinnost udělit azyl zakotvena, ovšem na té zákonné již ano. Paragraf 12 azylového zákona zakotvuje zákonnou povinnosti udělit azyl pokud v řízení vyjde najevo, že cizinec je pronásledován z důvodů výše uvedených.

V tomto ohledu je stěžejní náleží Ústavního soudu IV. ÚS 553/06 [17/2007 USn.], v němž soud konstatoval, že *právo azylu nelze považovat za nárokové. Ani Listina základních práv a svobod, ani mezinárodní smlouvy o lidských právech, jimiž je Česká republika vázána, nezaručují, že právo azylu musí být žádajícímu cizinci poskytnuto.*

Jak ovšem soud dodává, *není vyloučeno, aby se Ústavní soud zabýval ústavní stížností, která namítá neudělení azylu, z pohledu jiných právních ustanovení, která chrání základní lidská práva a svobody (jako je například případ výkonu správního vyhoštění, trestu vyhoštění žadatele nebo v případě, ve kterém má dojít k vydání do ciziny dle trestního řádu).*⁹⁴

Ústavní soud dále zkonstatoval, že právo na azyl nemůže být považováno za přirozené právo člověka, tedy jinak řečeno, že *článek 43 Listiny nelze považovat za ústavní zakotvení základního práva na politický azyl.*⁹⁵

V předmětném náleží šlo o stěžovatele, který se domáhal, aby ÚS zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky vydaný v azylové věci.

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

⁹³ ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, 2006, str. 30-32.

⁹⁴ Náleží Ústavního soudu IV. ÚS 553/06. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/IV.US553/06>.

⁹⁵ Náleží Ústavního soudu IV. ÚS 553/06. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/IV.US553/06>.

Stěžovatel podal žádost o přiznání postavení uprchlíka na území ČR, protože byl dle jeho výpovědi obviněn v zemi svého původu z rozkrádání státních peněz, ale toto jeho trestní stíhání mělo mít údajně politický základ, protože bylo zahájeno na popud ministra financí a že důvody zahájení byly čistě politické. Stěžovatel nicméně není členem žádné politické strany a ani Městskému soudu v Praze v první instanci a poté Nejvyššímu správnímu soudu z předložených tvrzení nevyplýval závěr, který by dokazoval, že důvodem zahájení stíhání byla politická orientace.

Ústavní soud na základě získaných poznatků konstatoval, že *nelze proto přisvědčit názoru stěžovatele, že pojem politické přesvědčení je nutno vykládat extenzivně v jím nastíněném smyslu, neboť účelem politického azylu není poskytovat ochranu osobám politicky indiferentním, nýbrž osobám s jednoznačnou politickou orientací, která se neslučuje se směrem, jímž se ubírá politika vládní. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že v případě stěžovatele nebyly splněny podmínky udělení azylu podle § 12 písm. a) ani b) zákona o azylu, neboť nebyl v zemi původu pronásledován ani mu nehrozí pronásledování z důvodů zákonem taxativně vyjmenovaných.*⁹⁶

Azylový zákon jde nad rámec Ženevské úmluvy a zakotvuje další důvody, na základě kterých může cizinec získat azyl – je to jednota rodiny a humanitární důvody ovšem s tím, že subjektivní nárok na přiznání azylu z těchto důvodů není a záleží na správním uvážení orgánu, který vede řízení o udělení azylu. Jak konstatoval Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 6 A 625/1993 ze dne 9. prosince 1994 „Žadatel nemá subjektivní právo na udělení humanitárního azylu a soudu tudíž nepřisluší přezkoumávat, zda tady humanitární důvody byly nebo ne.“⁹⁷

Azylový zákon upravuje postavení žadatelů o azyl či mezinárodní ochranu a těch, kterým již byl azyl/doplňková ochrana udělena včetně souvisejících povinností a procedurálních ustanovení, přičemž v sobě zahrnuje požadavky přijaté v Úmluvě o právním postavení uprchlíků a ve směrnicích EU.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu IV. ÚS 553/06. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/IV.US553/06>.

⁹⁷ JELÍNKOVÁ, Radka. *Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu.*

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

Doplňujícím předpisem je zákon o dočasné ochraně cizinců č. 221/2003 Sb., který byl přijat v reakci na kosovskou krizi a v praxi se aktivizuje pokud tak rozhodne Evropská komise, což se doposud nestalo.⁹⁸

Dalším pojmem souvisejícím s problematikou azylu je tzv. doplňková ochrana. Ta se uděluje cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu za splnění dalších podmínek. Úprava vychází ze směrnice Rady Evropské unie č. 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní občané třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Jejím cílem je poskytnout statusovou ochranu osobám i přes to, že nespĺňují podmínky pro udělení azylu. Sociální péče se pak těmto osobám poskytuje ve stejném rozsahu, jako občanům daného členského státu. Udělením doplňkové ochrany se tedy supluje povinnost, kterou má jinak stát vůči svým občanům.

Výkladem tohoto pojmu se také zabýval Vrchní soud v Praze v rozsudku *14 To 23/2014, [R 12/2015 tr.]* při řešení případu, otázky udělení doplňkové ochrany a otázkou (ne)vydání takové osoby, které byl udělena, jinému státu. V tomto ohledu konstatovat, že *tato ochrana se uděluje cizinci dle zákona o azylu ve vztahu ke konkrétnímu státu, kterým je buď stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, stát jeho posledního trvalého bydliště. Proto udělení takové doplňkové ochrany je překážkou přípustnosti vydání ve smyslu ve smyslu § 91 odst. 1 písm. b) zák. č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních.*⁹⁹

Dle dikce zákona se doplňková ochrana udělí *cizinci, který nespĺňuje důvody pro udělení azylu, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že v jeho případě jsou důvodné obavy, že pokud by byl vrácen do státu, jehož je státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu svého posledního trvalého bydliště, by mu hrozilo skutečné nebezpečí vážné újmy podle odstavce 2 a že nemůže nebo není ochoten z důvodu takového nebezpečí využít ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu podle svého posledního trvalého*

⁹⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 67.

⁹⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze *14 To 23/2014*. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/14To23/2014>.

bydliště.¹⁰⁰ Pojem „vážná újma“ v sobě zahrnuje především uložení nebo vykonání trestu smrti, mučení nebo nelidské či ponižující zacházení nebo trestání žadatele o mezinárodní ochranu, vážné ohrožení života nebo lidské důstojnosti z důvodu svévolného násilí v situacích mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu, nebo pokud by vycestování cizince bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.¹⁰¹

S doplňkovou ochranou se pojí i zákaz vyhoštění a navrácení uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení (princip tzv. non-refoulement). Ovšem, jak konstatuje Vrchní soud, *pokud by přiznání mezinárodní ochrany představovalo „ochranu proti celému světu“, pak by se logicky muselo promítnout a uplatňovat i ve vztazích mezi demokratickými státy, např. mezi státy Evropské unie; ne v tom směru, že by jeden členský stát uděloval mezinárodní ochranu občanu jiného členského státu, ale tak, že by takovému státu nemohl předat občana třetího státu s poukazem na to, že mu udělil mezinárodní ochranu. Mezinárodní dokumenty, na jejichž podkladě mezi těmito státy dochází k předávání osob k trestnímu stíhání, ale nepřipouštějí ani fakultativní odmítnutí právní pomoci s odkazem na to, že osobě, o jejíž předání se žádá, byla v dožádaném státě udělena mezinárodní ochrana jako odraz hrozby porušování jejich práv ve státě, jehož je občanem.*¹⁰²

Ve vztahu ke třetím státům je třeba jak u nositele mezinárodní ochrany, tak u kterékoliv jiné osoby, vždy jednotlivě zkoumat, zda s extradicí nebude spojena důvodná obava z porušování jejich práv a svobod, a pokud by byla, je vydání nepřípustné.

Argumentace ve vztahu k demokratickým státům, že vydání, resp. předání je nepřípustné, protože je třeba všemožně chránit vyžádanou osobu před porušováním jejich práv v zemi jejího původu, nemůže uspět. K takové ochraně naopak slouží princip zakotvený jak v Evropské úmluvě o vydávání, tak v řadě dvoustranných

¹⁰⁰ Viz. §14a, odst. 1 azylového zákona

¹⁰¹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze 14 To 23/2014. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/14To23/2014>.

¹⁰² Rozsudek Vrchního soudu v Praze 14 To 23/2014. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/14To23/2014>.

extradičních smluv, nebo i v Rámcovém rozhodnutí Rady Evropské unie o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, že další vydání, resp. předání osoby do třetího státu podléhá souhlasu prvního vydávajícího státu.¹⁰³

Nedávno přijatá novela azylového zákona byla přijata v reakci na stávající situaci a zvyšující se počet migrantů přicházejících přes/na naše území. Obsahuje zpřísnění podmínek pro získání azylu a další změny.

Hlavní změnou je zrušení povolení k pobytu těm cizincům, kteří budou v České republice odsouzeni za úmyslný trestný čin k vězení trvajícím déle než tři roky nebo budou odsouzeni opakovaně.

Dále bude mít Ministerstvo vnitra ČR možnost poskytovat dotace obcím, na jejichž území se nacházejí zařízení pro zajištění cizinců. V současnosti mají na dotace nárok jen obce s azylovým zařízením. Správa uprchlických zařízení pak bude propouštěným cizincům bez peněz poskytovat jednorázové cestovné 400 korun, které má sloužit k přejezdu do jiné země. Opatření má zamezit tomu, aby si uprchlíci peníze na cestu opatřovali drobnou kriminalitou.

Nově bude také možno zajistit žadatele o azyl v případě důvodného podezření, že představuje riziko pro bezpečnost státu. Žadatelé, kteří se v cizině dopustili zvláště krutého činu, i když byl spáchán s politickým cílem, budou odmítnuti. Azylové řízení s uchazečem, který se opakovaně nedostaví k pohovoru, bude zastaveno. V rámci ochrany proti zavlečení infekčních onemocnění budou muset cizinci žádající o azyl nově dokládat, že netrpí žádnou závažnou infekční chorobou. Potvrzení budou zřejmě vystavovat lékaři v zařízeních pro pobyt cizinců. Na šest měsíců ze stávajících dvanácti se zkrátí doba, po kterou žadatelé o azyl nemohou pracovat.¹⁰⁴

Problematika azylu a uprchlictví je v současnosti tématem číslo jedna. Jedním z mnoha diskutovaných témat je mimo jiné i otázka přemísťování migrantů do jiných členských států Evropské unie kvůli posuzování jejich žádostí o azyl tak, jak je to stanoveno v Dublinském nařízení. Nejvyšší správní soud ČR v této souvislosti položil Soudnímu dvoru Evropské unie tzv. předběžnou otázku týkající se oprávněnosti zajišťování uprchlíků v České republice. Důvodem tohoto kroku bylo nedávné rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který usoudil, že je nezbytné vymezit

¹⁰³ *Novela azylového zákona.* Zprávy Alfa9 [online]. Dostupné z: <http://zpravy.alfa9.cz/absolutenm/templates/zprava.aspx?a=40086>.

¹⁰⁴ tamtéž

objektivní kritéria individuálního posuzování vážného nebezpečí úniku. Nejvyšší správní soud naproti tomu tvrdí, že „*zákonné vymezení kritérií není nezbytné a podobný požadavek je přehnaně formalistický. Kritéria jsou obsažena v dosavadní rozhodovací praxi správních soudů.*“¹⁰⁵

Celou kauzu odstartoval rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, který rozhodl, že česká policie nesmí kvůli podezření z útěku zavírat migranty do uprchlických táborů. Tato procedura je zmíněna v Dublinském nařízení EU. Stát však musí pojem „nebezpečí útěku“ sám definovat, což Česko neudělalo.

Ústecký soud posuzoval případ Iráčana, který se dvěma malými dcerami mířil přes Česko za příbuznými do Německa. V květnu rodinu zadržela policie a umístila do tábora v Bělé pod Bezdězem. Zadržení zdůvodnila Dublinským nařízením pro vracení běženců do země, kde poprvé vstoupili do schengenského prostoru. Iráčan ale podal žalobu, soud v červnu vyhrál, a následně byl z tábora propuštěn. Nyní už je u příbuzných v Německu.

Na rozhodnutí reagovala cizinecká policie, která podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.¹⁰⁶

Jak již bylo řečeno výše – na udělení azylu není právní nárok. Ústavní soud ale nedávno, ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 425/16 z 21.4. 2016, konstatoval, že „*právo na azyl požívá ústavní ochrany a že nové azylové důvody lze v některých případech uvádět až v řízení před správním soudem.*“¹⁰⁷ Ústavní soud vyslovil názor, že z článku 43 Listina základních práv a svobod – práva na azyl – plynou pro stát procesní závazky. A těch se může jednotlivec dovolávat a může k tomu využít mj. i ústavní stížnost. Konstatoval dále, že existuje řada ospravedlnitelných důvodů, pro které žadatel nemohl sdělit všechny relevantní důvody pro udělení azylu před orgánem prvního stupně. Tyto zvláštní důvody však musí nejen existovat, ale Ústavní soud je

¹⁰⁵ *Soud rozhodl: Česko nesmí zavírat běžence pro podezření z útěku* [online]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/spolecnost/127918-soud-rozhodl-cesko-nesmi-zavirat-bezence-pro-podezreni-z-uteku/>.

¹⁰⁶ *Česko nesmí zavírat uprchlíky pro podezření z útěku, rozhodl soud.* Dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/cesko-dle-soudu-nesmi-zavirat-bezence-pro-podezreni-z-uteku-20150805.html.

¹⁰⁷ <http://www.usoud.cz/aktualne/pravo-na-azyl-poziva-ustavni-ochrany-nove-azylove-duvody-lze-v-nekterych-pripadech/>

zároveň musí i shledat. A pokud je neshledá, nemůže konstatovat případné porušení základních práv žadatele o azyl.¹⁰⁸

3. 5. Právní postavení

Azylantem je cizinec, kterému byla v ČR udělena ochrana ve formě azylu, a to po dobu rozhodnutí o udělení azylu. Jeho postavení je rovno cizinci s trvalým pobytem. Toto postavení získává daná osoba na časově neomezenou dobu a může být odebráno jen ze závažných důvodů stanovených v zákoně (viz §17 a násl. azylového zákona, důvodem je například existence oprávněných důvodů pro to, aby se azylant považoval za nebezpečí pro bezpečnost státu nebo nabytí nové státní občanství a má možnost požívat ochrany tohoto státu).

Azylant nemá volební právo a nemůže logicky vykonávat takové zaměstnání, ke kterému je potřeba mít české občanství. Dle zákona o azylu má azylant stejné postavení jako český občan, stejná práva a povinnosti s výjimkou práva volebního a branné povinnosti. Může pracovat, být evidován na úřadu práce, studovat, podnikat atd., na druhé straně jako občané musí platit daně, zdravotní pojištění a nést odpovědnost za protiprávní jednání.

Pro to, aby se azylanti mohli co nejdříve, nejsnadněji a nejkvalitněji zapojit do české společnosti, existuje tzv. státní integrační program, který má tento proces usnadnit. V rámci tohoto programu by měl být azylantovi do jednoho měsíce od udělení azylu nabídnut bezplatný kurz češtiny a v co nejkratší lhůtě tzv. integrační byt, který si může azylant po dohodě s příslušným odborem Ministerstva vnitra vyhledat sám či s pomocí nevládní organizace, popř. může přijmout nabídku Ministerstva vnitra (ta se učiní jen jednou, pokud ji dotyčný odmítne, je z programu vyloučen). V rámci tohoto programu je obcím, které azylantovi poskytnou byt a ten je jim k dispozici 10 let, poskytována jednorázová dotace. Tato podpora bydlení azylantů je důsledkem situace na českém trhu s byty. Většina azylantů by kvůli ní byla dlouhou dobu nucena žít v podnájmech či ve státních integračních střediscích,

¹⁰⁸ <http://www.usoud.cz/aktualne/pravo-na-azyl-poziva-ustavni-ochrany-nove-azylove-duvody-lze-v-nekterych-pripadech/>

těch by bylo ale nutno zřít o hodně více, což by daňového poplatníka stálo značné prostředky.¹⁰⁹

Další aspekty právního postavení viz poslední kapitola o srovnání právního postavení.

¹⁰⁹ SOKAČOVÁ, Linda. *Postoje a zkušenosti dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice* [online].

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

4. Srovnání právního postavení

Poslední kapitola předkládané diplomové práce si klade za cíl shrnout a porovnat získané poznatky z jednotlivých kapitol, které se zabývaly právní úpravou a postavením občanů, cizinců a azylantů a uvést oblasti, ve kterých se nejpálčivěji projevují rozdíly v jejich postavení.

Jednotlivé podkapitoly se budou samostatně zabývat těmi nejdůležitějšími oblastmi, ve kterých se projevuje odlišné postavení státních občanů České republiky a těch, kteří tu pobývají, popř. trvale žijí, ale nemají české občanství.

Právní postavení, jistota a kvalita postavení cizinců a azylantů, tedy osob nemajících české občanství, je provázaná s jejich pobytovým statutem. Práva spojená s trvalým pobytem jsou téměř totožná s těmi, které mají čeští státní občané s výjimkou volebního práva (zde ovšem s odchylkou u občanů EU, viz dále).

4. 1. Práva příslušející výslovně občanům

Listina základní práv a svobod (dále jen Listina) v některých člancích přiznává určitá práva jen těm, kteří mají státní občanství, tedy že jen čeští občané mohou požívat určitých výhod, které stát poskytuje pouze svým občanům. Zde předkládám ty, které považuji z hlediska práce za nejdůležitější a ke kterým se váží problémy či se nad nimi veřejně debatuje. Součástí bude samozřejmě průnik do situace, kdy je na jedné straně právo výslovně přiznané občanům, na druhé straně stav, v jakém se nacházejí ostatní, tedy „neobčané“.

Základem je článek 42 Listiny, ve kterém se konstatuje, že pokud Listina používá pojmu občan, rozumí se tím státní občan České a Slovenské federativní republiky a že cizinci požívají lidská práva a základní svobody pokud nejsou přiznána výslovně občanům, tedy stanovuje rovnoprávnost lidských práv a základních svobod tam, kde nejsou vázaná na státoobčanský status a v takové situaci nemohou například podzákonné předpisy určovat odlišné nároky pro cizince.¹¹⁰

Článek 14 Listiny ve svých pěti odstavcích zaručuje svobodu pohybu a pobytu s možností omezení těchto svobod zákonem, pokud je to z vyjmenovaných důvodů

¹¹⁰ KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 1404.

nevyhnutelné a dále to, že každý občan našeho státu má právo na svobodný vstup na naše území a nesmí být nucen k opuštění vlasti a v neposlední řadě možnost vyhoštění cizinců.

Svoboda pohybu a pobytu vyjadřuje jedno z práv svobodně o sobě rozhodovat a jednat a právo určit si místo, které považujeme z našeho hlediska za nejvhodnější pro náš život. Jeho obsahem je právo jednotlivce se zdržovat bez překážek ze strany státní moci na daném státním území, pohybovat se po něm či jej opustit. Má svůj původ ve středověkých výsadách a nový rozměr získal díky komunitárnímu právu a zásadě svobody pohybu. Předpokladem pro jeho uplatnění je státní občanství některého z členských států Evropské unie. Spojení „zaručuje se“ znamená, že stát má povinnost dbát o to, aby na jeho území nedocházelo ke svévolným zásahům do těchto svobod. Subjektem tohoto práva je každý, není vyhrazeno pouze občanům. Mohou se ovšem odlišovat podmínky, za nichž tyto ústavně garantované svobody mohou využívat občané ČR, cizinci a ti, jimž bylo přiznáno právo azylu.

Svoboda pohybu a pobytu není řazena mezi absolutní práva, je možné ho omezit za kumulativního splnění tří podmínek: omezení může být pouze ve formě zákona, musí být nevyhnutelné (naléhavá společenská potřeba) a výčet případů nelze rozšiřovat.

Právo vrátit se ze zahraničí do vlasti je právo objektivní, nositelem je každý občan ČR bez dalšího.

Odstavec 5 zmíněného článku umožňuje státu vyhostit, tedy odsunout ze svého území, nežádoucí osoby nacházející se na jeho území, tedy cizince, kteří se nacházejí na území ČR, tj. občané cizích států nebo osoby bez státního občanství.¹¹¹

V článku 20 Listiny je zakotveno významné politické právo náležící pouze občanům - právo zakládat politické strany a hnutí a sdružovat se v nich. Je to jakýsi „bonus“ navíc, protože právo svobodně se sdružovat (mimo zakládání stran a hnutí) je obecně zaručeno, vztahuje se tedy na všechny, ne pouze na občany.¹¹²

Občanský základ přímé a nepřímé demokracie vytváří Listina v článku 21, ve kterém konstatuje, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo

¹¹¹ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 1073-1079.

¹¹² GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, 2013, str. 1136

nebo svobodnou volbou svých zástupců a mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Toto právo je vyhrazeno pouze občanům.¹¹³

Článek 26 konstatuje, že právo na podnikání a svobodnou volbu povolání má každá fyzická osoba bez ohledu na právní vztah k ČR. Ovšem cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání (více k problematice zaměstnávání cizinců viz další podkapitoly). O vydání povolení žádá zpravidla před svým příchodem na území ČR. Navíc dávky státní sociální podpory náleží při splnění zákonných podmínek cizincům, jimž bylo uděleno povolení k pobytu. Co se týče živnosti, cizinci a ti, kterým byl udělen azyl, ji mohou provozovat za stejných podmínek jako český občan.¹¹⁴

Článek 31 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu zdraví¹¹⁵, a to skrz vyjádření, že občané mají na základě veřejného pojištění právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon. Bezplatnost se vztahuje ale jen na občany - důvodem omezení je výše financí vyčleněná pro tyto účely a nutnost poskytnout základní zdravotní standard především občanům ČR. Možnost využití zdravotního pojištění pro cizí státní příslušníky je upravena nejčastěji mezinárodními smlouvami.¹¹⁶

Tato úprava je jednou z oblastí, nad kterou se dlouhodobě diskutuje. Za prvé je to nucené odkázání neobčanů na komerční pojištění a také nutnost před každým, třeba i akutním, ošetřením dokladovat pojištění.¹¹⁷

Azylant, tedy osoba, které byl udělen azyl, má po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu na území ČR trvalý pobyt. K tomu je vázána řada práv a povinností, ke kterým azylový zákon přidává i některá další. Ztotožňování s postavením osoby s

¹¹³ GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 1181.

¹¹⁴ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, 2013, str. 1191

¹¹⁵ Každý má právo na ochranu zdraví – včlenění této ochrany kvůli významu pro život společnosti a jedince vůbec. Ochrana zdraví je předpokladem jeho existence, práva na život. GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, 2013, str. 1243-1244

¹¹⁶ GERLOCH, HŘEBEJK, ZOUBEK, 2013, str. 101-104

¹¹⁷ SOKAČOVÁ, Linda. *Postoje a zkušenosti dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*.

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

trvalým pobytem, má z hlediska práv a povinností poměrně vysoký status, který je až na některé aspekty shodný se statusem občana ČR. Nemá například aktivní/pasivní volební právo. Azylant má, často odlišně od cizince, například právo být zaměstnán, aniž by k tomu potřeboval povolení k zaměstnání, nárok a poskytování sociálních služeb a příspěvku na péči. Nárok na doplatek na bydlení, či dávky státní sociální podpory.¹¹⁸

4. 2. *Volební právo*

Jak již bylo zmíněno výše, volební právo, tedy právo podílet se na správě veřejných věcí, mají pouze čeští občané (čl. 21 Listiny). Nic na tom nezměnila (co se týče cizinců ze třetích zemí) ani nedávno ratifikovaná Úmluva Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni. Ta stanovuje právo budovat svá místní sdružení, projevy kulturní svébytnosti, zakládat vlastní odbory, či právo volit v místních volbách či povinnost ČR seznámit cizince s jejich právy. Jak říká Preambule: „*Státy jsou si proto vědomy aktivní účasti usídlených cizinců na životě místního společenství a na růstu jeho prosperity a jsouce přesvědčeny o nutnosti posilovat jejich začlenění do místního společenství, zejména rozšiřováním možností jejich účasti na místních veřejných záležitostech.*“¹¹⁹

Úmluva nerozlišuje cizince pocházející z některého z členských států EU, z členského státu Rady Evropy či z některé africké či arabské země, Číny či USA, chápe cizince jako osobu, která není občanem státu, na jehož území oprávněně sídlí.

Závazek poskytnout všem cizincům právo volit v místních volbách při splnění stanovených podmínek tak, jak se uvádí v článku 6 Úmluvy, ovšem připouští výjimku, kterou musí příslušný stát výslovně prohlásit, což také český stát udělal.¹²⁰

Odlišná úprava se ovšem týká občanů některého z členských států EU, ti totiž mají právo volit nejen do Evropského parlamentu, ale také do místních zastupitelstev. Právo volit a být volen v místě svého pobytu vychází z článku 19 Smlouvy o založení

¹¹⁸ ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 150.

¹¹⁹ ČR je vstřícná vůči cizincům: Nově mohou volit v místních volbách nebo zakládat odbory. Česká justice [online]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/cr-je-vstricna-vuci-cizincum-nove-mohou-volit-v-mistnich-volbach-nebo-zakladat-odbory/>

¹²⁰ tamtéž

Evropského společenství a ze směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994 „*kteřou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.*“¹²¹

4. 3. Získání občanství

Získání občanství je přirozeným vyústěním procesu integrace cizinců a azylantů do české společnosti. Český stát vnímá možnost zisku občanství jako odměnu pro dobře integrované cizince na našem území. Naproti tomu cizinci, resp. azylanti, žádající o udělení občanství, ho vnímají jako prostředek možnosti získat v tuzemsku plnohodnotný status a přístup na trh práce.¹²² S občanstvím je samozřejmě spjata větší jistota práv než ta vázající se k trvalému pobytu, odpadá nutnost cestovat do země původu pro vyřizování oficiálních dokumentů (jak je to po cizincích požadováno), naopak přibývá možnost cestovat po Evropě a dalších zemích světa, se kterými má ČR bezvízovou povinnost a disponovat právy občana EU.

Pro získání českého státní občanství je nutné splnit několik zákonných podmínek a není na něj právní nárok (více viz předchozí kapitoly).¹²³

¹²¹ *Právo volit a být volen ve volbách do místních zastupitelstev.* Euroskop.cz [online]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/633/sekce/volby-do-mistnich-zastupitelstev/>.

¹²² SOKAČOVÁ, Linda. *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*, str. 6.

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

¹²³ Jistým zlepšením, resp. usnadněním přístupu k žádosti o občanství, které je v zákoně upraveno poměrně přísně a ve kterém zákonodárce vyžaduje že osoby žádající o udělení českého státního občanství jsou plně integrovány do české společnosti, a že je mezi konkrétním žadatelem a Českou republikou úzký, trvalý a fakticky doložitelný vztah, je snížení výše poplatku za získání občanství z 10 000 na 2000.

SOKAČOVÁ, str. 5

4. 4. Přístup na trh práce

Jednou z oblastí, ve které se nejvíce projevuje rozdílné postavení občanů a cizinců, resp. azylantů, je zaměstnání. Cizinci s trvalým pobytem mohou v tuzemsku legálně pracovat bez nutnosti vlastnit pracovní povolení s podmínkou nahlášení této skutečnosti úřadu práce. Na rozdíl od občanů ale nemůžou vykonávat některá povolání, která jsou vyhrazena jen státním občanům (jako práce ve státní správě, tedy státní zástupci, soudci, bezpečnostní sbory apod.).

Horší postavení mají ti, kteří dosud nezískali trvalý pobyt a hrozí jim nutnost opustit ČR, pokud nenaleznou pracovní uplatnění.¹²⁴

Pokud jde o azylanty (a osoby, kterým byl udělena doplňková ochrana), existuje dle výzkumu několik nejzávažnějších problémů, které jim brání (kvalitnímu) uplatnění na trhu práce. Je to za prvé neznalost češtiny, dále také absence dokladů prokazujících vzdělání či kvalifikaci, je to také poloha integračních bytů, které jsou v drtivé většině případů umístované v oblastech s nízkým počtem pracovních příležitostí a další. Problém je také to, že mnoho zaměstnavatelů nerozlišuje postavení azylanta a cizince zbytečně se obávají komplikací spojených a nutnou administrativou pro přijetí takové osoby do zaměstnání.¹²⁵

4. 6. Možnost vstupu a pobytu na území České republiky, cestování mimo ČR

Česká republika upravuje podmínky vstupu a pobytu na svém území a pro tyto účely odlišuje osoby, které mají vztah ke státu založený státním občanstvím a ty, kteří jimi nejsou, tj. jsou cizinci.

¹²⁴ SOKAČOVÁ, Linda. *Postavení a postoje dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice*, str. 3.

Dostupné z:

http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

¹²⁵ *Přístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice*. Migraceonline.cz [online]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pristup-azylantu-a-osob-s-doplňkovou-ochranou-k-zamestnani-v-ceske-republice>.

Moderní demokratické státy obvykle neregulují migraci vlastních občanů a případné omezení a regulace je jen omezením ad hoc či má evidenční charakter, jako je například zákaz opuštění státu v případě probíhajícího trestního řízení. Opačný přístup je naopak uplatňován u cizinců. Za uznávání obecného principu, že co není zakázáno je dovoleno, vytváří stát kvůli regulaci migrace zvláštní pravidlo, že vstup a pobyt pro osoby nemající jeho občanství je povolen pouze na základě státem vydaného povolení.¹²⁶

Rozdílná situace je opět u občanů EU, kteří mohou na území ČR vstupovat a opouštět ho svobodně na základě garantovaného volného pohybu jako jedné ze svobod stanovených evropským právem.

Na základě novely azylového zákona z dubna 2013, mají azylanti právo cestovat po EU. Azylanti, kteří jsou v Česku již pět let, mohou podle novely získat práva dlouhodobě pobývacího rezidenta. Umožní jim to cestovat v rámci Evropské unie jako ostatním legálně v Česku pobývajícím cizincům.¹²⁷

¹²⁶ *Přístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice.* Migraceonline.cz [online]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pristup-azylantu-a-osob-s-doplňkovou-ochranou-k-zamestnani-v-ceske-republice>.

¹²⁷ *Situace azylantů se zlepší: Mohou cestovat po celé EU.* Parlamentní listy.cz [online]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Situace-azylantu-se-zlepsi-Mohou-cestovat-po-cele-EU-270670>.

Závěr

Modifikovaná teze, že „občané jsou základ státu“ dostává v kontextu dnešního světa poněkud jiný rozměr. Občanství je sice nadále nejvyšším právním statutem umožňující tomu, kdo ho získal, požívat všechna práva (samozřejmě spolu s plněním stanovených povinností), na druhou stranu občané nejsou jediní, kteří spoluvytváří stát a kteří v něm hrají významnou roli

Status cizince a azylanta, popř. uprchlíka, dává jeho držiteli možnost využívat širokou škálu práv a být si v mnohých ohledech v podstatě rovný s občanem daného státu.

Rozlišit občana a cizince není v mnohých oblastech snadné, a to hlavně díky již několik desetiletí budovanému Evropskému společenství, resp. Evropské unii a s ní souvisejícímu tzv. evropskému občanství. Lze říci, že vlastně existují dvě „kategorie“ cizinců, tedy ti, kteří jsou občané některého z členských států Evropské unie a ti, kteří pocházejí z třetích zemí. Cizinci požívající „evropské občanství“ mají v rámci volného pohybu právo svobodně se přesouvat po státech evropské unie, aniž by k tomu (ke krátkodobému pobytu) potřebovali povolení, naopak na občany ze třetích států se uplatňuje regulace ve smyslu nutnosti vlastnit povolení k pobytu na území jiného státu, než jehož jsou občany. Velmi dobře je toto rozlišení vidět v nedávno přijaté Úmluvě o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, ve které si Česká republika vyjednala výjimku, tedy že cizinci ze třetích zemí nadále nemohou volit v místních zastupitelstvech, ač v ČR dlouhodobě žijí, naopak občané EU mají toto právo garantováno.

Pokud jde o azylanty, resp. o uprchlíky¹²⁸ jejich postavení se rovná postavení cizince s trvalým pobytem, ale bez práva volit ve státě, ve kterém jim byl azyl přiznán. Ač si mají být formálně rovni s občany daného státu (kromě již zmíněného volebního práva) je jejich postavení ztěžováno především samotnou podstatou azylu – tedy ochrana před pronásledováním zemí jejich původu, jsou tak omezeni například

¹²⁸ Rozdíl v těchto dvou pojmech byl již vysvětlen, nicméně pro připomenutí – azylantem se rozumí osoba, které stát na základě konkrétních okolností toto právo přiznal, aniž by na něj dotyčná osoba měla právní nárok. Naopak uprchlíkem se člověk stane ne deklarováním toho, že je, ale již samotným naplněním podmínek určených mezinárodními úmluvami, které se zabývají problematikou uprchlictví. Nicméně v současné české právní úpravě se pojmový rozdíl stírá, a pokud zákon hovoří o azylantovi, má tím na mysli i uprchlíka.

v tom, že nemohou prokázat svoji kvalifikaci/vzdělání apod., což jim zavírá mnohé dveře v možnosti získat uplatnění na trhu práce. Jejich postavení není tak jisté, jako je občanů, protože za závažných okolností je možné jim trvalý obyt odejmout (občanství je, jak víme, nezrušitelné a nemůže být danému člověku odejmuto).

Ani právní úpravu jednotlivých institutů není snadné lehce obsáhnout, protože je rozmanitá a bohužel mnohdy příliš nepřehledná a složitá. Zejména regulace práv a povinností cizinců a azylantů a také ostatních, se kterými přicházejí do styku, jako jsou potenciální zaměstnavatelé, úřady atd., je mnohdy nejasná a komplikovaná a to natolik, že některé odrazuje od přijímání „ne-občanů“ například do zaměstnání. Ačkoli nový zákon o státním občanství je v mnohém krokem dopředu (například skrz opuštění nemožnosti mít vícero občanství najednou), zejména úprava cizineckého práva je kritizována, na čemž nic nezměnil ani návrh k vytvoření tří nových zákonů věnující se této problematice. Jasná a přehledná úprava je v této oblasti více než žádoucí, ale cesta k jejímu dotáhnutí bude pravděpodobně ještě trnitá.

Zdá se, že v dnešním multikulturním a propojeném světě ztrácí občanství svojí tradiční hodnotu jako nejvyšší právní status, výsostné právo určité skupiny lidí podílet se na záležitostech „svého“ státu, na druhou stranu je občanství (demokratického) státu stále jeden z nejžádanějších „artiklů“, o které usiluje mnoho lidí po celém světě. Otázkou zůstává, nakolik si občanství udrží svou „konzervativní roli“, nebo jestli padne za oběť rozpínajícímu se kosmopolitismu a rozdíly v právech občanů, cizinců či azylantů se definitivně setrou.

Použitá literatura

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky

Zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

ČERNÝ, Jan, VALÁŠEK, Miloš. *České státní občanství: ucelený výklad právních předpisů upravujících státní občanství České republiky v návaznosti na státní občanství ČSR, ČSSR a ČSFR*. Praha: Linde, 1996, 478 s. ISBN 80-7201-018-2.

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Cizinecké právo: práva a povinnosti cizinců a jejich rodinných příslušníků při vstupu a pobytu na území ČR, jejich zaměstnávání a podnikání, zdravotní pojištění a sociální zabezpečení, řízení a provozování vozidla, přístup ke vzdělání a studiu, rodinné soužití s cizinci, mezinárodní ochrana/azyl, státní občanství*. Praha: Linde Praha, 2012, 373 s. ISBN 978-80-7201-887-1.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky*. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 516 s. ISBN 978-80-7380-423-7.

GRONWALDTOVÁ WAGNEROVÁ, Petra, MORÁVKOVÁ, Jitka. *Statusové věci občanů*. Praha: ASPI, c2009, 564 s. Meritum (ASPI). ISBN 978-80-7357-447-5.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

KOSAŘ, David. *Zákon o azylu: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 1, 683 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-476-5.

ŠTURMA, Pavel, HONUSKOVÁ, Věra a kol. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Nakladatelství Eva Rozkotová - IFEC, 2006, 147 s. ISBN 80-85889-79-X.

Internetové zdroje

ČIŽINSKÝ, Pavel. *Nový zákon o získávání českého státního občanství: hlavní změny*. Dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/novy-zakon-o-ziskavani-ceskeho-statniho-obcanstvi-bezplatne-poradenstvi-v-poradne-pro-obcanstvi>.

ČIŽINSKÝ, Pavel, HOLÁ, Eva. *Návrh nového cizineckého zákona: zpřísnění pro každého*. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navrh-noveho-cizineckeho-zakona-zprisneni-pro-kazdeho>

HÁJEK, Michal, SCHEU, Harald a kol. *Sborník ze semináře: Pobyť cizinců, vybrané právní problémy* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014 [cit. 2015-10-30]. ISBN 978-80-87949-02-3. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Pobyť_cizincu_2013.pdf.

JELÍNKOVÁ, Radka. *Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu* [online]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

JELÍNKOVÁ, Radka. *Rozbor právního postavení uprchlíků a azylového řízení v České republice podle nového zákona č.325/1999 Sb., o azylu s ohledem na současné trendy azylové politiky*. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf

POTMĚŠIL, Jan. *Judikatura (převážně NSS) a další prameny k otázkám (ne)udělení*

státního občanství ČR, se zvláštním zřetelem ke správnímu uvážení [online]. Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/02/judikatura-prevazne-nss-dalsi-prameny-k.html>.

SOKAČOVÁ, Linda. *Postoje a zkušenosti dlouhodobě usazených migrantů a migrantek v České republice* [online]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/zprava_z_vyzkumu-1.pdf.

UHL, Pavel. *Úvahy nad českým cizineckým právem* [online]. Multikulturní centrum Praha, 2005. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/79a33131c9c4293e0fcef50bfa263ef/PUhl_Uvahy_nad_ceskym_cizineckym_pravem.pdf.

Důvodová zpráva k novému zákonu o státním občanství. Dostupná na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=827&CT1=0%20>.

ČR je vstřícná vůči cizincům: Nově mohou volit v místních volbách nebo zakládat odbory. Česká justice [online]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/cr-je-vstricna-vuci-cizincum-nove-mohou-volit-v-mistnich-volbach-nebo-zakladat-odbory/>.

Právo volit a být volen ve volbách do místních zastupitelstev. Euroskop.cz [online]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/633/sekce/volby-do-mistnich-zastupitelstev/>

Úmluvy týkající se osob bez státní příslušnosti. UNHCR v České republice [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/zakladni-informace/umluvy/umluvy-tykajici-se-osob-bez-statni-prislusnosti.html>.

Informace k novému zákonu o státním občanství ČR [online]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/bratislava/cz/vizove_a_konzularni_informace/statni_obcanstvi/informace_k_novemu_zakonu_o_statnim.html

Kdo je občan EU a jeho rodinný příslušník? [online]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kdo-je-obcan-eu-a-jeho-rodinny-prislusnik-209966.aspx>.

Novela azylového zákona. Zprávy Alfa9 [online]. Dostupné z: <http://zpravy.alfa9.cz/absolutenm/templates/zprava.aspx?a=40086>.

Občanství Evropské unie. Euroskop.cz [online]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/625/sekce/obcanstvi-evropske-unie/>

Nové cizinecké zákony. Migraceonline.cz [online]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/temata/novy-cizinecky-zakon>

Úmluva o právním postavením uprchlíků. Opu.cz [online]. Dostupné z: <http://www.opu.cz/cz/article/53>

Azylová politika. Fakta a čísla o Evropské unii [online]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/cs/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html

Situace azylantů se zlepší: Mohou cestovat po celé EU. Parlamentní listy.cz [online]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Situace-azylantu-se-zlepsi-Mohou-cestovat-po-cele-EU-270670>.

Přístup azylantů a osob s doplňkovou ochranou k zaměstnání v České republice. Migraceonline.cz [online]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pristup-azylantu-a-osob-s-doplňkovou-ochranou-k-zamestnani-v-ceske-republice>.

Právo volit a být volen ve volbách do místních zastupitelstev. Euroskop.cz [online]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/633/sekce/volby-do-mistnich-zastupitelstev/>.

Evropská úmluva o státním občanství. Dostupné z: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/umluvy/umluvy-tykajici-se-osob-bez-statni-prislusnosti/cile-a-klicova-ustanoveni-umluvy-o-postaveni-osob-bez-statni-prislusnosti-z-roku-1954.html>.

Úmluva o omezení případů bezdomovectví. Dostupné z: <http://www.sagit.cz/info/ss02043>.

Vyhláška ministra zahraničních věcí o Úmluvě o státním občanství vdaných žen. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1962-72>.

Publikace EMN: *Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky.* Evropská migrační síť, 2013,

Připomínky ombudsmana k návrhům zákonů týkajících se pobytu cizinců na území České republiky. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pripominky-ombudsmana-k-navrhum-zakonu-tykajících-se-pobytu-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky>.

Kdo je občan třetí země? Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/kdo-je-obcan-treti-zeme.aspx>.

Vládní návrh zákona, kterým se předkládá Parlamentu ČR k vyslovení souhlasu s ratifikací Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ze dne 5. února 1992, podepsaná za Českou republiku dne 7. června 2000, str. 1. Dostupné na: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/74753/62815>.

Rozsudek Nejvyššího soudu rozsudku Cf 16/92. Dostupné na: <http://spcp.prf.cuni.cz/judikat/ns60-92.htm>

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 553/06. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/IV.US553/06>.

Rozsudek Vrchního soudu v Praze 14 To 23/2014. Dostupné na: <http://kraken.slv.cz/14To23/2014>.

Soud rozhodl: Česko nesmí zavírat běžence pro podezření z útěku [online]. Dostupné z: <http://domaci.eurozpravy.cz/spolecnost/127918-soud-rozhodl-cesko-nesmi-zavirat>

bezence-pro-podezreni-z-uteku/.

Česko nesmí zavírat uprchlíky pro podezření z útěku, rozhodl soud. Dostupné z: http://www.denik.cz/z_domova/cesko-dle-soudu-nesmi-zavirat-bezence-pro-podezreni-z-uteku-20150805.html.

ČR je vstřícná vůči cizincům: Nově mohou volit v místních volbách nebo zakládat odbory. Česká justice [online]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2015/07/cr-je-vstricna-vuci-cizincum-nove-mohou-volit-v-mistnich-volbach-nebo-zakladat-odbory/>

<http://www.usoud.cz/aktualne/pravo-na-azyl-poziva-ustavni-ochrany-nove-azylove-duvody-lze-v-nekterych-pripadech/>

Srovnání právního postavení občanů, cizinců a azylantů - resumé

Diplomová práce se zabývá právní úpravou postavení občanů, cizinců a azylantů v České republice a jejich srovnáním. Postupně vymezuje jednotlivé pojmy, rozebírá právní úpravu, a to jak českou, tak mezinárodní, zmiňuje nejdůležitější právní prameny, stěžejní soudní rozhodnutí, perspektivu nové úpravy a právní postavení nositelů jednotlivých statusů. V poslední a stěžejní kapitole vymezuje shody a rozdíly v právním postavení v těch nejdůležitějších, resp. nejdiskutovanějších oblastech.

Hlavním cílem práce je zpřehlednit mnohdy nejednotnou úpravu, definovat jednotlivé pojmy a postihnout nejdůležitější shody a rozdíly v právním postavení občanů, cizinců a azylantů s důrazem na českou právní úpravu.

The comparison of the legal status of citizens, foreigners and asylum seekers in the Czech Republic - resume

This thesis deals with the legislation status of citizens, foreigners and asylum seekers in the Czech Republic and its comparison. Gradually defines the various concept, discusses the legal rules, Czech and international also, mentions the most important source of law, fundamental judicial decisions, the prospect of new regulations and the legal status of holders of various statuses. The final and the most important chapter identify the similarities and differences in the legal status of the most important, respectively most discussed areas.

The main objective is to streamline the often-fragmented provisions, define the individual terms and describe the most important similarities and differences in the legal status of citizens, foreigners and asylum seekers with an emphasis on Czech legislation.

Klíčová slova

Občanství, pobytový status.

Keywords

Citizenship, residence status.