

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Monika Šubrtová

Ústavněprávní postavení cizinců

Diplomová práce

Olomouc 2012

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Ústavněprávní postavení cizinců vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Pardubicích dne 27. března 2012

Monika Šubrtová“

Velmi děkuji vedoucímu diplomové práce JUDr. Jaroslavu Sovinskému, Ph.D. za odborné vedení, ochotu a cenné rady, které mi při zpracovávání této práce poskytl.

Obsah

Úvod	7
1 Vymezení základních pojmů	10
1.1 Státní občanství	10
1.2 Cizinecké právo	12
1.2.1 Pojem cizinecké právo	12
1.2.2 Historie cizineckého práva	12
1.3 Cizinecký režim	15
1.3.1 Zvláštní režim	16
1.3.2 Režim nejvyšších výhod	16
1.3.3 Tuzemský režim	16
1.4 Cizinci	17
1.4.1 Občané Evropské Unie	18
1.4.2 Občané třetích zemí	21
1.4.3 Osoby bez státního občanství (bezdomovci, apolité, apatridé)	23
2 Vnitrostátní právní úprava	26
2.1 Vývoj právní úpravy	26
2.2 Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním	27
2.3 Ústava ČR	27
2.4 Listina základních práv a svobod	28
2.5 Zákon o pobytu cizinců	32
2.6 Právo azylu	34
2.6.1 Pojem azyl	34
2.6.2 Azyl a uprchlictví	35
2.6.3 Historický vývoj azylu	36
2.6.4 Ústavní zakotvení azylu	37
2.6.5 Zákonné zakotvení azylu	38
2.6.6 Právo azylu a Evropské unie	41
2.6.7 Právo azylu a mezinárodněprávní ochrana	42
3 Mezinárodní závazky	44
3.1 Závazky na mezinárodní úrovni	45
3.1.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků	45
3.1.2 Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti	45

3.1.3	Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	46
3.1.4	Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech.....	47
3.2	Závazky na evropské úrovni.....	47
3.2.1	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.....	48
3.2.2	Listina základních práv Evropské unie.....	50
	Závěr.....	52
	Seznam použitých zdrojů.....	57
	Monografie	57
	Periodika.....	58
	Právní předpisy	58
	Judikatura.....	60
	Internetové zdroje	61
	Další zdroje.....	62
	Shrnutí	63
	Summary.....	64
	Seznam klíčových slov	65
	Key words.....	66

Seznam použitých zkratek

AZ	Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu)
Cizinecký zákon	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ČR	Česká republika
EP	Evropský parlament
EU	Evropská Unie
Listina	Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku, vyhlášená v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
LZP	Listina základních práv Evropské unie
MPS	Mezinárodní právo soukromé
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
OSN	Organizace spojených národů
p. p.	pozdější předpisy
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv
Sb.	Sbírka zákonů
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ÚS	Ústavní soud České republiky
Ústava	Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů
VOP	Veřejný ochránce práv
Zák.	Zákon
Zb.	Zbierka zákonov
ZMO	Zákoník mezinárodního obchodu
ZMPSP	Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním
ZPC	Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Předmětem zkoumání této diplomové práce je postavení cizinců v právním řádu České republiky s vazbou na mezinárodní, potažmo evropskou úpravu. Téma jsem zvolila zejména z důvodu zvyšující se migrace cizinců pocházejících jak z evropských zemí, tak z tzv. třetích zemí. Trend zvyšování počtu legálně usazených cizinců na území jednotlivých států se týká i České republiky, což potvrzují statistické údaje, podle kterých bylo k 31.5.2010 v ČR evidováno 426.749 cizinců, z toho 184.742 cizinců s trvalým pobytem a 242.025 cizinců s některým z typů dlouhodobých pobytů nad 90 dnů.¹ Přestože podle koncepce integrace cizinců² v důsledku ekonomické krize a jejích dopadů na situaci na trhu práce v ČR dochází v posledních dvou letech ke stagnaci celkového počtu cizinců legálně pobývajících na území ČR, je Česká republika na zvyšující se počet cizinců nucena reagovat, i v souvislosti se vstupem do Evropské unie, úpravou legislativních podmínek pro vstup a pobyt cizinců na našem území.

Důvody, pro které k migraci dochází, jsou různorodé. Může se jednat o příčiny ekonomické, politické, vzdělávací, sociální a mnohé další. Při regulaci podmínek života cizinců u nás je vždy třeba přihlížet ke konkrétní oblasti vyžadující právní úpravu. Cizinecké právo, jež se snaží reagovat na rozmanitost praxe, je tak velmi širokým odvětvím zahrnující nejrůznější právní instituty a nástroje.

Cílem této práce je vytvoření uceleného pojednání o cizineckém režimu na území našeho státu. Vzhledem k rozsáhlosti daného tématu není možné podat vyčerpávající analýzu vnitrostátního právního řádu jako celku, a zejména z tohoto důvodu je práce zaměřena na rozbor těch norem a závazků vnitrostátního a mezinárodního práva, které upravují stěžejní oblasti života cizinců, do nichž lze řadit oblast pobytové a s tím úzce související vízové a azylové problematiky, ochranu cizinců ve vztahu k ústavně zaručeným právům a svobodám a další.

Práce je členěna do pěti kapitol včetně úvodu a závěru. První kapitola je věnována vymezení základních pojmů, mezi něž patří státní občanství, cizinecké právo, cizinci, cizinecký režim, a které jsou pro další výklad cizinecké problematiky stěžejní. Druhá kapitola se zaměřuje na vnitrostátní právní úpravu, v rámci níž je nastíněn vývoj platného práva a

¹ ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Počet cizinců v ČR* [online]. 17. května 2011 [cit. 20. listopadu 2011]. Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/ciz_pocet_cizincu>.

² Viz usnesení vlády k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2012 ze dne 4. ledna 2012, č. 6.

následně provedena analýza jednotlivých právních předpisů upravujících cizinecké záležitosti, zejména pak Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod, zákona o azylu a o pobytu cizinců. Třetí kapitola je vyhrazena mezinárodním závazkům v podobě mezinárodních partikulárních smluv a obecně platných pravidel mezinárodního práva, jež musí stát při vytváření vnitrostátních pravidel respektovat. Nejprve je proveden rozbor závazků na mezinárodní úrovni v souvislosti s úmluvami OSN, poté je přiblížena oblast regionálních instrumentů ochrany lidských práv ve spojitosti s Radou Evropy a Evropskou unií.

Téma cizinecké problematiky je bohatě zpracováno v odborné literatuře, která je dostupná ve formě knižních publikací či odborných článků nebo komentářů k jednotlivým právním předpisům. Tématu se dále věnují různé studie a příručky, které mají za cíl přiblížit danou problematiku především těm, kterých se bezprostředně týká – tedy samotným cizincům. Při zpracování tématu je vycházeno především z rozboru primárních pramenů, tedy ze samotných zákonů, judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího soudu ČR, pokud jde o vnitrostátní právní úpravu, v případě mezinárodní a evropské úpravy pak z úmluv, směrnic, nařízení a judikatury evropských soudů. Sekundárně je provedena analýza literatury a dalších souvisejících zdrojů.

Práce je zpracována metodou analýzy právních předpisů České republiky a Evropské unie, judikatury českých soudů, Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva, a literatury věnující se předmětnému tématu. Jako doplňující metoda byla použita metoda syntézy, provedená na základě uskutečněné analýzy. Pro srovnání vnitrostátní právní úpravy se zahraničními úpravami a pro porovnání jednotlivých institutů v rámci vnitrostátního právního řádu ČR je dále využita metoda komparační. S ohledem na zkoumání fungování cizineckého práva v praxi byl proveden terénní průzkum ve spolupráci s občanskou poradnou pro cizince „Most pro lidská práva“ v Pardubicích, odborem pro azylovou a migrační politiku v Pardubicích a dále byla cizinecká problematika konzultována s odborníky v dané oblasti.

Jak již bylo výše uvedeno, předmětem zkoumání této práce je postavení cizinců v právním řádu České republiky s vazbou na mezinárodní, potažmo evropskou úpravu. Ve vztahu k českému právnímu řádu je nezbytné v první řadě osvětlit pojem ústavněprávní postavení cizince, ze kterého je při rozboru jednotlivých oblastí právního řádu nezbytné vycházet.

Objasnění tohoto pojmu se stane základem pro další práci, a to pro analýzu toho, zda je právní ochrana cizinců v ČR dostatečně zajištěna. Dle mého mínění jsou standardy ochrany cizinců, nejen s přihlédnutím k v posledních letech stoupajícímu přílivu cizinců, v jistém

ohledu nastaveny dostačujícím způsobem, přesto zajisté existují problémy spojené zejména s tím, že úprava je neúplná, nepřesná či v praxi těžko aplikovatelná, stejně tak jak to můžeme vysledovat i v jiných oblastech našeho právního řádu.

S tím přímo související otázkou je to, zda je cizinecké právo odvětvím, které poskytuje dostatečnou oporu jak rozhodovacím orgánům při jejich rozhodovací praxi, tak samotným adresátům, tedy cizincům. Podle mého názoru je úprava v zásadě komplexní a uspokojivá, nicméně je možné vysledovat některé sporné aspekty, jež ji činí problematickou, zejména pokud jde o její aplikaci.

Další aspekt, na který se chci zaměřit, je otázka, zda cizinecké právo poskytuje stejnou ochranu všem cizincům bez rozdílu, tedy bez ohledu na to, z jaké země cizinec pochází. Mým předpokladem je, že, stejně jako v mnohých jiných oblastech, jsou jistým způsobem zvýhodňováni občané EU před cizinci ze třetích zemí. V jakých oblastech a v jakém rozsahu, bude předmětem zkoumání.

Vzhledem k vazbám české právní úpravy na úpravu mezinárodní a evropskou je v práci nezbytné provést také rozbor mezinárodních instrumentů ochrany cizinců, jehož účelem je posoudit souvislost s vnitrostátní úpravou a dále zda je tato metoda ochrany efektivní a zda je zajištěna její účinná vymahatelnost.

1 Vymezení základních pojmů

1.1 Státní občanství

Před tím, než se budu zabývat problematikou cizineckého režimu, zejména jeho vývojem, znaky a dalšími skutečnostmi s ním souvisejícími, je třeba objasnit pojem státní občanství, které určuje právní status fyzické osoby a jeho postavení v právním i společenském prostředí, jež je určující pro vymezení rozsahu práv a povinností každého jednotlivce. Zároveň je vymezení občanství důležité z hlediska odlišujících znaků, které umožňují diferencovat osoby od ostatních, tedy od cizinců a apatridů.

Státní občanství je jedním ze základních institutů v moderním státě. Právní úprava zpravidla neobsahuje legální definici tohoto institutu, přesto je možné vyvodit z jeho povahy charakteristické rysy. V obecné rovině ho lze charakterizovat jako „časově trvalý, místně neomezený, bezprostřední a hluboký vztah fyzické osoby a státu, za jehož základ lze, v souladu s rozsudkem Mezinárodního soudního dvora v Haagu ve věci *Nottebohm* z roku 1955,³ považovat sociální skutečnost oddanosti, opravdové spojení citů a zájmů, spolu s existencí vzájemných práv a povinností mezi fyzickou osobou a státem.“⁴ S definicí státního občanství se setkáváme i v judikatuře Ústavního soudu České republiky, podle níž lze státní občanství definovat jako „časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a na právu účasti na jeho správě veřejných záležitostech.“⁵

Jde o institut vnitrostátního práva, jehož obsah i podmínky jeho nabytí nebo ztráty určuje zásadně právní řád příslušného státu.⁶ Občanství ČR je v našem právním řádu upraveno především v zákoně ČNR č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání občanství České republiky.

Státní občanství je relativně trvalé. Je nabýváno většinou bez možnosti volby a obvykle na celý život. Pokud je jeho změna možná, bývá ve většině případů obtížná. Občanství si člověk nosí s sebou, což znamená, že určuje jeho status nejen tam, kde je doma, nýbrž i

³ Blíže k tomuto rozhodnutí viz POTOČNÝ, Miroslav, ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 62.

⁴ VALÁŠEK, Miloš, KUČERA, Viktor. *Státní občanství: komentář*. Praha: Linde, a.s., 2006. s. 9.

⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94 (náleží č. 40 sv. 2 Sb. n. u. ÚS).

⁶ ČERNÝ, Jan, VALÁŠEK, Miloš. *České státní občanství*. Praha: Linde, a.s., 1996. s. 15.

v cizině (jde o projev tzv. personální výsosti). Ovlivňuje způsob, jakým je člověk vnímán ostatními a v cizině zařazuje člověka do skupiny lidí se stejným statutem.⁷

„Vedle pojmu státního občanství se setkáváme i s výrazem **státní příslušnost**, který je obvykle chápán jako širší a zahrnující jak vztah osob fyzických, tak i osob právnických, lodí, letadel apod. Někdy jsou oba výrazy brány jako synonyma s tím, že státní příslušnost (nationality) vyjadřuje vazbu jednotlivce k určitému státu jako aspekt mezinárodního práva, zatímco státní občanství (citizenship) vyjadřuje vazbu jednotlivce ke státu z pohledu občanských a politických práv.“⁸

Ve vědomí mnoha lidí je pojem státní občanství často zaměňován s pojmem **národnost**, byť mezi oběma je výrazný významový rozdíl. Za národnost lze považovat příslušnost k určitému národu, přičemž národ chápeme jako určité společenství lidí, charakterizované souborem subjektivních a objektivních znaků, díky kterým se odlišuje od jiných. Těmito znaky jsou zejména společné kulturní tradice, etnické, biologické, náboženské či jazykové rysy a další. Velmi zjednodušeně lze tedy říci, že zatímco státní občanství či státní příslušnost je příslušnost k určitému státu, národnost je příslušnost k určitému národu. Národnost přitom není určujícím kritériem při definování státního občana, resp. cizince, a tak je možné, aby existovaly osoby české národnosti, které státní občanství České republiky nemají a naopak, aby státními občany České republiky byly i osoby nehlásící se k české národnosti. Je však nutno poznamenat, že v některých státech má národnost poměrně silný vliv na státní občanství, např. pokud jde o jeho (snazší) získání v případě příslušnosti k danému národu – tzv. pozitivní diskriminace.⁹

Význam státního občanství jako vztahu určité fyzické osoby k určitému státu je dán především jeho obsahem, tedy právy a povinnostmi. Skutečný význam státního občanství spočívá ve faktu, že některá práva jsou nadále spojena výlučně s institutem občanství a není možné jich občana zbavit.¹⁰

Některá práva lze však přiznat vedle státních občanů i cizincům, a to přímo úměrně podle toho, o jakou právní úpravu cizineckého režimu se postavení cizinců opírá.

⁷ CHLAD, Libor. Státní občanství v kontextu evropské integrace. *Právník*, 2004, roč. CXLIII, č. 4, s. 333.

⁸ VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství*, s. 10.

⁹ Tamtéž s. 10 – 11.

¹⁰ Tamtéž s. 12.

1.2 Cizinecké právo

1.2.1 Pojem cizinecké právo

„Cizineckým právem se obvykle rozumí soubor právních norem, které upravují postavení cizinců odchýlně od postavení vlastních občanů. Pokud na něho budeme nazírat v širším slova smyslu, bude tento soubor norem zahrnovat nejen oblast soukromého práva, ale i oblast práva veřejného, např. finančního, správního apod. Pokud však budeme zkoumat pouze část zahrnující soukromoprávní vztahy, tedy tu část, která obsahuje jen normy soukromoprávní povahy, hovoříme o cizineckém právu v užším slova smyslu. Do této kategorie lze řadit normy práva občanského, obchodního, rodinného, pracovního, které upravují vztahy s mezinárodním prvkem, jež je představován přítomností cizince, resp. cizího prvku.“¹¹

„Výše zmíněné normy mají v zájmu státu povahu přímých norem, tzn. že se použijí bezprostředně, bez ohledu na to, zda se příslušný právní vztah, v němž je cizinec účastníkem, řídí právem tuzemským nebo právem cizím. Takové normy jsou zakotveny v prepisech z oblasti pracovního práva, autorských či průmyslových práv.“¹²

1.2.2 Historie cizineckého práva

Jednotlivé státy uplatňují na svém území vůči cizincům tzv. cizinecký režim. Jedná se o souhrn práv a povinností, které tyto státy ve větší či menší míře poskytují cizincům a jež jsou upravovány vnitrostátním cizineckým právem. Cizinecké právo a míra práv přiznávaná cizincům prošla dlouhým historickým vývojem a ani v současnosti tento vývoj není ukončen. V souvislosti s rozvíjejícími se mezinárodními vztahy, jejichž proměny jsou mnohdy reflektovány do právních řádů jednotlivých zemí, lze i do budoucna předpokládat další změny v úpravě postavení cizinců nacházejících se na území určitých států.

Počátky vývoje cizineckého práva spadají již do **období starověku**. Významnou roli v tomto vývoji sehrála bezesporu Římská říše. Ve staré Říši římské byli cizinci považováni za nepřátele a tudíž za osoby bezprávné. Římské právo platilo jen pro římského občana (civis romanus). Tento stav bezprávnosti cizince byl již v raných dobách zmírňován pomocí instituce zvané hospitium (pohostinství), podle níž římský občan mohl vzít cizince pod svou právní ochranu jako hosta a chránit jeho zájmy před soudem. Jinou formou ochrany cizinců

¹¹ KUČERA, Zdeněk. *Mezinárodní právo soukromé*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 227.

¹² Tamtéž s. 228.

bylo tzv. *ius commercii*, tj. propůjčení občanskoprávní způsobilosti cizincům v majetkových záležitostech.¹³

Když se z malého agrárního římského státu stávala světová říše, obývaná mnoha národy, a když docházelo k rozvoji obchodu a plavby, nevystačovalo se již s představou, že cizinec je bezprávnou osobou. Staré římské právo (*ius civile*) nebylo dost pružné pro úpravu vztahů k cizincům a vztahů cizinců mezi sebou. A tak došlo postupem času k tomu, že se vedle *ius civile* vytvořila i druhá oblast práva, upravující vztahy mezi cizinci navzájem a mezi nimi a římskými občany. Tato oblast práva se nazývala *ius gentium*,¹⁴ tj. právo národů. Cizinci se nazývali *peregrini* a zvláštní úředník, jehož jurisdikci podléhali, se nazýval *praetor peregrinus*.¹⁵ Edikty toho praetora, spolu s nařízeními vládnoucích orgánů a názory právních vědců byly zdrojem vytváření *ius gentium*. Toto *ius gentium* bylo do jisté míry ovlivněno i právními názory druhých národů a svým obsahem bylo pružnější a méně formální než *ius civile*. Jelikož odpovídalo daleko více rozvíjejícímu se zahraničnímu obchodu, zatlačilo v průběhu doby *ius civile* a platilo také ve vztahu mezi římskými občany.¹⁶ Toto právo však neupravovalo všechny oblasti společenského života, vztahovalo se především na úpravu závazkových vztahů. V oblastech, které tak nebyly tímto právem regulovány (jednalo se zejména o oblast dědického práva a rodinného práva) se postupovalo podle práva vlasti příslušné osoby.¹⁷

„V období středověku po pádu Římské říše pozbývá *ius gentium* svého vlivu, i když platí nadále pro Římany vedle práv jednotlivých kmenů (Gótů, Franků, Burgundů a dalších), které postupně začaly obývat území bývalé Římské říše. Jednotlivé kmeny se řídily vlastním právem, jež si nesly s sebou a podle kterého žily. Jednalo se tak o jakýsi princip personality, tj. že každý byl podroben právu svého kmene. Před soudy pak účastníci prohlašovali, podle práva kterého kmene žijí. Nedalo se tak vyloučit, že souzená osoba uvedla příslušnost jiného kmene, aby dosáhla aplikace vhodnějšího práva.“¹⁸ Díky rozvíjejícímu se feudalismu došlo postupem času ke smísení obyvatelstva jednotlivých kmenů a v důsledku toho pak

¹³ BYSTRICKÝ, Rudolf. *Základy mezinárodního práva soukromého*. Praha: Orbis, 1958. s. 46.

¹⁴ Z římského názvu *ius gentium*, který byl ve středověku pozměněn na *ius inter gentes* – právo mezi národy, vznikl dnešní název „mezinárodní právo“. Ve skutečnosti nebylo římské *ius gentium* ani mezinárodním právem veřejným, ani soukromým, ale šlo o oblast římského práva, která upravovala jisté občanskoprávní vztahy mezi římskými občany a příslušníky jiných národů. (Blíže viz BYSTRICKÝ, Rudolf. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 47.)

¹⁵ Praetor *peregrinus* rozhodoval o právních poměrech mezi Římany a Neřímany, jakož i mezi Neřímany, nikoli podle římského *ius civile*, nýbrž podle právních zásad, které byly podle jeho názoru společné všem lidem. Souhrnem těchto právních zásad se stalo právě *ius gentium*. (Blíže viz SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: ASPI, a.s., 2006.)

¹⁶ BYSTRICKÝ: *Základy mezinárodního práva...*, s. 46-47.

¹⁷ KUČERA: *Mezinárodní právo...*, s. 86.

¹⁸ Tamtéž.

k vytvoření tzv. místního práva, ve které se přeměnilo původní kmenové právo. Kmenové právo bylo nahrazeno právem s územní platností. Začala tak ustupovat zásada personality a do popředí se dostala zásada teritoriality. To úzce souviselo s vývojem měst jako samostatných útvarů, které vytvářely své vlastní právo, původem obyčejové povahy, jež bylo postupně kodifikováno. Tuto kodifikační činnost lze označit za počátky zákonodárství. Zákony vydávané městy se označovaly jako „statuta“, vedle nichž se uplatňovalo subsidiárně římské právo.¹⁹ Tak došlo postupně k tomu, že nejen obyvatelstvo usazené na území státu, ale i cizinci zde pobývající se řídili místními zákony. Vedle místních zákonů byly postupem času pro cizince vytvářeny zvláštní předpisy, podle kterých mohli cizinci, na rozdíl od příslušníků obcí, nabývat majetek a vykonávat živnosti za přísnějších podmínek a museli nést větší daňové a dávkové břemeno. Podstatný rozdíl byl v této době činěn mezi cizinci – obchodníky, kteří měli určité privilegované postavení, a mezi ostatními cizinci. Zvláštní postavení měli podle cizineckého práva Židé, což souviselo s tím, že neměli vlastní stát jako jiní cizinci a též proto, že byli „bezvěrci“. Z finančních důvodů byli většinou trpěni, nezřídka však byli velmi omezováni a vyhošťováni z krajiny. Přestože se tedy myšlenka bezprávného postavení cizinců ve středověku udržela v právu územních evropských svazků poměrně dlouho, postupně byla potlačena koncepcí, podle které byl cizinec subjektem práv, přestože měl horší postavení než tuzemec.²⁰

Podstatná změna cizineckého práva přišla v **období novověku** s francouzskou revolucí, kdy Národní shromáždění cizinecké právo zrušilo. Dekret z roku 1791 pak úplně uvolnil dědickou posloupnost pro cizince, stejně tak jako jejich dispozici s majetkem. Základem pozdějšího cizineckého práva se staly zásady, které byly přijaty v Code Civil. Ten zakotvil dva články obsahující ustanovení o právech cizinců: „Občanská práva cizinců ve Francii jsou stejná jako práva Francouzů v cizím státě podle příslušných smluv“²¹ a „Cizinec usazený ve Francii požívá všechna občanská práva.“²²

Postavení cizinců však nepožívalo takových výhod v Anglii, která, na rozdíl od evropských států, přiznala práva cizincům na evropské úrovni naturalizačním aktem až v roce 1870. Tímto aktem bylo cizincům umožněno především nabývat nemovitosti. Naproti tomu

¹⁹ Tamtéž.

²⁰ BALGA, Jozef a kol. *Slovenské cudzinecké právo*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2000. s. 17.

²¹ Jde o projev reciprocity, který se však v některých státech nevyžadoval, jako tomu bylo např. v Itálii.

²² BALGA: *Slovenské cudzinecké...*, s. 18.

v oblasti poskytování azylu cizím politickým provinilcům a utečencům byla Anglie velmi liberálním státem.²³

Na východě Evropy, především na Balkáně a v Rusku, byla situace až do první světové války o mnoho horší než v Evropě, což je vysvětlováno konfesními hledisky. Až koncem 18. a v průběhu 19. století díky francouzské revoluci došlo ke změně postavení cizinců, především Židů. Židé již nebyli považováni za cizince, ale za státní příslušníky, což souviselo s pronikáním moderní zásady svobody svědomí.²⁴

Velký vliv na vývoj cizineckého práva mělo zrušení otroctví v průběhu 19. století na základě kolektivních mezinárodních aktů. Praxe jednotlivých států se velmi různila, přesto je zvláštní, jak dlouho bylo otroctví jako právní institut známé. Například ve Spojených státech severoamerických bylo otroctví přes veškeré zásady o lidských právech a svobodě národů zrušeno až roku 1865.²⁵

Jak je z výše uvedeného patrné, cizinecké právo se v jednotlivých státech výrazně lišilo. To souvisí s tím, že každý stát měl a má možnost upravit cizinecký režim podle vlastních potřeb, pokud není vázán mezinárodním právem. Postavení cizinců je určováno cizineckou politikou, která v různých státech vychází z různých potřeb. V historických zákonodárných úpravách jednotlivých států je tak možné najít úpravy cizineckého režimu různých stupňů – od úplné bezprávnosti cizinců ke skoro úplné rovnosti s tuzemci. Na jeho vývoj měly vliv různé historické okolnosti. Velmi pozitivní skutečností byl rozvoj obchodu, naopak nejvíc rozvoji cizineckému právu bránilo náboženství. Vrchol vývoje cizineckého práva ve státech se západní civilizací je vyznačován rovností cizinců s tuzemci. Pokud se však cizincům přiznávají občanská práva, nelze tomu rozumět tak, že by byly postaveni zcela na roveň státním příslušníkům ve všech oblastech. Cizinci disponují zejména svobodami, které jim zaručuje ústava, pokud nejsou cizincům výslovně odepřeny.²⁶

1.3 Cizinecký režim

Právní postavení cizinců podléhá zpravidla vnitrostátní úpravě. Při vytváření legislativních pravidel týkajících se cizinců musí státy dodržovat všeobecně platné zásady mezinárodního práva a závazky vyplývající z mezinárodních smluv. Právní režim cizinců však nebývá stejný, což dosvědčuje existence několika druhů těchto režimů. V teorii

²³ Tamtéž.

²⁴ Tamtéž s. 19.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Tamtéž s. 21-22.

cizineckého práva jsou rozlišovány tři kategorie cizineckých režimů, které se liší především rozsahem poskytovaných práv.

1.3.1 Zvláštní režim

Režim zvláštní, který je zakotven vnitrostátním právem, znamená, že stát upravuje práva a povinnosti cizinců zvláštními právními předpisy, které sice neporušují obecné požadavky mezinárodního práva, nicméně umožňují poskytovat cizím státním příslušníkům z různých států jednotlivá práva a povinnosti odlišně. Aby se státy vyhnuly odlišnému (především horšímu) postavení svých státních občanů v přijímajícím státě oproti postavení občanům z tohoto státu na svém území, smluvně si toto postavení občanů zajišťují, a to na základě principů vzájemně shodného právního postavení svých občanů, neboli na základě reciprocity. Reciprocita (vzájemnost) je tedy nejčastěji zakotvena především dvoustrannou mezinárodní smlouvou, i když nelze vyloučit ani smlouvu mnohostrannou. Právní režim vztahující se na všechny cizince, se běžně zajišťuje i na základě vnitrostátního právního předpisu - zákona, který upravuje práva a povinnosti jednotlivce.²⁷

1.3.2 Režim nejvyšších výhod

O režim nejvyšších výhod půjde tehdy, pokud je mezi alespoň dvěma státy smluvně zakotveno, že státním občanům druhých smluvních států bude přijímající stát poskytovat všechna práva a v takové míře, která jsou nebo budou poskytnuta státním občanům kteréhokoli dalšího státu. Tento druh režimu vlastně smluvně zakotvuje mezi státy zákaz diskriminace státních občanů smluvních států oproti státním občanům nesmluvního (třetího) státu.²⁸

1.3.3 Tuzemský režim

O tuzemský (asimilační, paritní, národní) režim – stanovený pravidly vnitrostátního práva – jde tehdy, pokud přijímající stát poskytuje cizím státním příslušníkům téměř shodná práva jako vlastním občanům, i když se nikdy nemůže jednat o režim naprosto shodný,

²⁷ Poradna pro státní občanství, občanská a lidská práva. *Právní rámec postavení cizinců České republiky* [online]. Prosinec 2008 [cit. 20. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.poradna-prava.cz/folder05/pravni-ramec-postaveni-cizincu.pdf>>.

²⁸ Tamtéž.

protože výjimky mají původ právě v institutu státního občanství. Jedná se zejména o kategorii občanských práv a povinností (např. vojenská povinnost, volební právo).²⁹

Náš právní řád staví cizince zásadně na roveň státním občanům České republiky. Odchytky pro cizince jsou stanoveny speciálními předpisy buď tím, že jistá práva a povinnosti jsou přímo vyhrazeny jen státním občanům nebo že z jistých práv a povinností jsou cizinci vyjmuti. Vychází se ze zásady rovnoprávnosti cizinců a podmíněné vzájemnosti, kterou nelze chápat ve smyslu materiálním, ale formálním. Cizinci tak nemohou z důvodů vzájemnosti žádat, aby jim ČR poskytovala na svém území stejná práva, jaká se poskytují v dotyčném státě našim občanům. Vzájemnost neznamená, že by dva státy poskytovaly občanům druhého státu stejná konkrétní práva, ale znamená, že se cizinci mohou na základě vzájemnosti domáhat pouze toho, aby jim na území našeho státu byla poskytnuta stejná práva jako občanům.³⁰

1.4 Cizinci

Na území státu nežijí jen jeho občané, ale také cizinci, kteří přicházejí do země za různým účelem. Může se jednat o turisty, podnikatele, kulturní pracovníky, studenty a další. Právní řád České republiky nezná legální definici cizince. Při výkladu pojmu lze však vycházet z dvojího pojetí – užšího a širšího. V širším smyslu se za cizince považuje každá fyzická osoba, která není občanem daného státu. V tomto pojetí je možné za cizince považovat i apatridu. Pokud se při výkladu vychází z cizineckého zákona, pak se „*cizincem rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.*“³¹ V užším slova smyslu se za cizince nepovažuje každá fyzická osoba, která není občanem daného státu, ale jen taková, která má určitý vztah k jinému státu.³²

Každý suverénní stát má volnost při úpravě cizineckého práva a může podle svých potřeb upravovat postavení cizinců na svém území, avšak při zachování obecně platných zásad mezinárodního cizineckého práva a závazků vyplývajících z partikulárních smluv. V tomto ohledu tak musí být cizinci zaručeno právo na život a osobní bezpečnost, právo na rovné postavení před soudem, právo na svobodu myšlení, názorů, svědomí a náboženství a mnohá další práva. Stát pobytu může tato práva do jisté míry omezit (za předpokladu, že nejde o práva absolutní, jako je např. právo na život), pokud je to nezbytné za účelem ochrany

²⁹ Tamtéž.

³⁰ ČERNÝ, VALÁŠEK: *České státní občanství*, s. 162.

³¹ Srov. § 1 odst. 2 z. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

³² BALGA: *Slovenské cudzinecké...*, s. 89.

veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví a morálky³³ nebo k ochraně práv a svobod jiných osob.

Cizinecké právo upravuje postavení cizinců ne vždy totožně. Legislativní úprava reflektuje rozdílné postavení cizinců podle toho, z jaké země pocházejí a za jakým účelem hranice České republiky překračují. Z tohoto hlediska jsou rozeznávány 3 kategorie cizinců - občané Evropské unie a jejich rodinní příslušníci, cizinci ze třetích zemí a v neposlední řadě je upraveno i postavení osob, které nemají státní příslušnost k žádnému státu – tedy apatridů.

1.4.1 Občané Evropské Unie

Vedle státního občanství, jež se váže ke konkrétnímu státu, existuje také občanství EU. Jde o komplementární občanství, které státní občanství pouze doplňuje a nevylučuje. Občanem EU je tak každá osoba, která má zároveň státní příslušnost k některému z členských států. Stejná práva, která mají občané EU, požívají i občané Norska, Islandu, Lichtenštejnska nebo Švýcarska.³⁴

Podle ustálené judikatury Evropského soudního dvora³⁵ občanství EU ovlivňuje zásadním způsobem postavení příslušníků členských států tím, že se občanům EU zaručuje rovné právní zacházení, které není podmíněno ohledem na státní příslušnost, ale jen případnými požadavky, které jsou vymezeny pro všechny státní příslušníky shodně.³⁶

Občanství EU je původně spojeno s Maastrichtskou smlouvou (Smlouvou o EU)³⁷ vymezující jednotlivá práva občanů EU, kterou dochází ke zlomu v chápání rozměru občanství. Maastrichtská smlouva samotný pojem občanství EU nedefinuje. Je však obsaženo ve španělském memorandu k 17. článku Smlouvy o ES (dnes článek 20. Smlouvy o fungování

³³ Např. ESLP judikoval ve vztahu k možnosti omezit svobodu projevu ve věci Open Door a Dublin Well Women proti Irsku, že „státní orgány disponují v oblasti ochrany morálky značnou volností, ... těžko lze najít jednotné pojetí morálky v jednotlivých státech a státní orgány jednotlivých států mohou lépe než mezinárodní soud posoudit nutnost omezení svobody projevu v zájmu morálky. Prostor pro volné uvážení států ve věcech ochrany morálky není neomezený. ... Omezení musí být v souladu s Úmluvou, musí tedy existovat naléhavá společenská potřeba omezení a dané omezení musí být přiměřené sledovanému cíli.“ Rozsudek ze dne 29.10.1992, stížnost č. 14234/88, § 68, 70.

³⁴ Srov. § 1 odst. 3 cizineckého zákona.

³⁵ Např. ve věci Cowan proti Trésor public ESD judikoval, že osoba, která se nachází ve vztahu upraveném právem ES musí být posuzována stejně jako jiní občané dotčeného členského státu a dále ESD v tomto případě odpověděl kladně na otázku, zda občan jednoho členského státu má v jiném státě nárok na plné zrovnoprávnění s tuzemci – národní režim. To platí i pro právní odvětví ve výlučné pravomoci členských států, pokud aplikace jejich právních norem přesahuje jejich působnost, a proto nesmějí být v rozporu s právem ES. V zájmu zásady zákazu diskriminace mezi členskými státy staví v těchto případech cizince – občany jiných čl. států na roveň tuzemským (vlastním) občanům (rozsudek ESD ze dne 2.2.1989, stížnost č. 186/87).

³⁶ KLÍMA, Karel a kol. *Ústavní právo Evropské Unie*. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2003. s. 422.

³⁷ Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 191 ze dne 29. července 1992 (oznámení č. 92/C 191/01).

EU): „*Občanství EU je osobní, nezczizitelné právní postavení státních příslušníků členských států Unie; tyto osoby realizují svá speciální oprávnění, vznikající vzhledem k příslušnosti k Unii na jejím území, a to bez újmy na postavení příslušníka členského státu Unie.*“³⁸

Úpravu tohoto institutu najdeme ve Smlouvě o fungování EU,³⁹ a to konkrétně v jeho čl. 20 – 25. V článku 20 SFEU se vymezuje pojem občan EU: „*Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství EU doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.*“ Je tedy třeba znovu zdůraznit, že občanství Unie je komplementárním k občanství členských států. Obě občanství musejí být vykládána ve vzájemné souvztažnosti. V souladu se zněním Amsterodamské smlouvy lze konstatovat, že obě občanství jsou ve vztahu kohabitace, nicméně občanství členského státu je primární a občanství Evropské unie derivované. V tomto smyslu koncepce Evropská unie klade důraz na ochranu občanství členských států a respektuje ústavněprávní identitu členského státu.⁴⁰

Práva vyplývající z občanství EU je možno členit do tří kategorií – na práva hospodářská, práva politická a právo na konzulární a diplomatickou ochranu.

Mezi práva hospodářská patří zejména **zákaz diskriminace** občanů EU na základě státní příslušnosti (čl. 18 SFEU) a **právo svobodně se pohybovat** po území EU (čl. 21 SFEU). Posledně zmíněné právo je v čl. 21 SFEU vymezeno jen obecně a dále je rozvinuto ustanoveními např. ekonomickými (jako je volný pohyb služeb a osob) či jinými.

Mezi práva politická patří **právo volit a být volen**. Článek 22 SFEU ve svém 1. odst. stanoví: „*Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecných volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.*“ Právo volit a být volen se podle odst. 2. tohoto ustanovení vztahuje i na volby do Evropského parlamentu. Dalšími politickými právy jsou například **právo obracet se na ombudsmana** – obsahem tohoto práva je právo každého občana EU obrátit se na veřejného ochránce práv ustanoveného v souladu s článkem čl. 228 SFEU – a **petiční právo k Evropskému parlamentu** – které zahrnuje právo každého občana EU a každé fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v některém

³⁸ KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Občanství EU a vybrané aspekty jeho vlivu na ČR*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2010. s. 46.

³⁹ Smlouva o fungování Evropské unie uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy (oznámení č. 2008/C 115/01).

⁴⁰ KLÍMA: *Ústavní právo Evropské Unie...*, s. 40.

členském státě předložit samostatně nebo společně s dalšími občany nebo osobami petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činností Evropské Unie a která se jich přímo dotýká (čl. 227 SFEU).

Posledně jmenovanou skupinou práv je **právo na konzulární a diplomatickou ochranu**, jež zahrnuje právo každého občana EU na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako mají státní příslušníci tohoto státu. Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany (čl. 23 SFEU).

Nejčastěji využívaným a uplatňovaným právem z výše uvedených je **právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států**. Toto právo je upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES.⁴¹ Pobyt cizinců na území České republiky je obecně upraven zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle něho je občanům Evropské unie především umožněno přechodně pobývat na území České republiky i bez víza.⁴² Zákon dále upravuje podmínky, za kterých může podat žádost o přechodný pobyt rodinný příslušník občana EU, který je buď sám občanem EU nebo je občanem třetí země a v neposlední řadě i to, jakým způsobem může dojít k ukončení pobytu občana EU nebo jeho rodinného příslušníka.

Zákon kromě přechodného pobytu umožňuje občanům EU zdržovat se na území České republiky i trvale. Povolení k trvalému pobytu vydává Ministerstvo vnitra na základě žádosti po 5 letech nepřetržitého přechodného pobytu na území nebo po splnění jiných zákonných podmínek.⁴³ I v případě trvalého pobytu jsou určitým způsobem zvýhodněni rodinní příslušníci občana EU při získávání povolení. V neposlední řadě pak existují zákonem upravené důvody pro zrušení získaného povolení k trvalému pobytu. Jde zejména o ohrožení bezpečnosti státu a veřejného pořádku nebo obcházení zákona s cílem získat povolení k trvalému pobytu.⁴⁴ Ministerstvo při rozhodování o zrušení povolení musí vždy zvažovat,

⁴¹ Směrnice ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

⁴² Srov. § 18 cizineckého zákona.

⁴³ Srov. § 87g cizineckého zákona.

⁴⁴ Zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství.

aby bylo vydané rozhodnutí přiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života takové osoby.⁴⁵

1.4.2 Občané třetích zemí

Na území státu pobývají vedle státních občanů a osob, které mají status občana EU, i osoby, které se nenacházejí v pozici žádného z těchto dvou svazků a nepožívají tak práv, která tvoří jejich obsah. Jedná se o státní příslušníky tzv. třetích zemí. Pobytem těchto osob na území České republiky se rozumí jeho zdržení se na našem území na základě povolení vydaného státním orgánem za účelem předvídaným právními normami.⁴⁶ Podmínky pobytu, jeho druhy a způsoby zániku pobytu těchto osob na území České republiky upravuje cizinecký zákon. Podle něho může být státnímu příslušníkovi třetích zemí uděleno krátkodobé vízum opravňující ke vstupu nepřekračujícímu 90 dnů,⁴⁷ nebo dlouhodobé vízum k pobytu v délce nad 90 dnů,⁴⁸ nebo dlouhodobý pobyt,⁴⁹ nebo trvalý pobyt. Jednotlivé druhy pobytů na území jsou navzájem podmíněny. To v praxi znamená, že žádost o dlouhodobý pobyt je podmíněna udělením víza s pobytem nad 90 dnů a udělení trvalého pobytu je podmíněno nepřetržitým pobytem na území po dobu několika let (obecná lhůta 5 let) v závislosti od skutečností, které předcházely udělení dlouhodobého pobytu.⁵⁰

Krátkodobý pobyt je druhem přechodného pobytu, který je cizinci umožněn na základě krátkodobého víza. Toto vízum je možné udělit za účelem průjezdu přes území členských států EU nebo za účelem pobytu na tomto území po dobu nepřesahující 90 dní v průběhu půlroku. Po vyčerpání 90 dní v tomto půlročním období je třeba území ČR opustit. Na základě žádosti cizince však může být pobyt dodatečně prodloužen. Podmínky udělování krátkodobého víza, důvody jeho neudělení, podmínky prodloužení doby pobytu a důvody

⁴⁵ Jako určité vodítko, jakým způsobem by měla být přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života hodnocena, lze odkázat např. na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. února. 2007, sp. zn. 10Ca 330/2006-89. Dle tohoto soudu „přiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života ve smyslu ustanovení § 119 odst. 5 zákona ... o pobytu cizinců, je rozhodnutí o správním vyhoštění pouze tehdy, je-li takovým rozhodnutím dosaženo spravedlivé rovnováhy mezi zájmem státu na ochraně veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku či veřejného zdraví na straně jedné a zájmem cizince na ochraně soukromého a rodinného života na straně druhé. Vždy je tedy třeba zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro zákonem chráněný veřejný zájem představuje, ve vztahu k jeho osobním a rodinným vztahům na území České republiky.“

⁴⁶ HAŠKOVCOVÁ, Thu Nga, GALOVÁ, Anna. *Druhy pobytů cizinců s ohledem na novelu zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR* [online]. Elaw.cz, 28. března 2011 [cit. 28. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/cs/ostatni/433-druhy-pobytu-cizincu-s-ohledem-na-novelu-zakona-c-3261999-sb-o-pobytu-cizincu-na-uzemi-cr.html>>.

⁴⁷ Srov. § 20 a násl. cizineckého zákona.

⁴⁸ Srov. § 17b cizineckého zákona.

⁴⁹ Srov. § 30 a násl. cizineckého zákona.

⁵⁰ Srov. § 64a a násl. cizineckého zákona.

zrušení jeho platnosti stanoví Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, tzv. Vízový kodex.⁵¹ Ustanovení tohoto kodexu se použijí na každého státního příslušníka třetí země, který musí mít při překračování vnějších hranic členského státu vízum. O příslušníky kterých zemí se jedná, stanoví Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.⁵² Specifickým druhem krátkodobého pobytu je tzv. bezvízový pobyt, který může zakládat Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001,⁵³ nebo mezinárodní smlouva o bezvízovém styku⁵⁴ anebo nařízení vlády dle § 181 cizineckého zákona. Podmínkou bezvízového pobytu je, že jeho celková délka nepřekročí tři měsíce.

Dalším druhem přechodného pobytu je **dlouhodobý pobyt**. Ten je umožněn na základě povolení k dlouhodobému pobytu, dlouhodobého víza, nebo ve specifických případech na základě diplomatického víza či zvláštního víza. Narozdíl od krátkodobého pobytu se jedná o případy, kdy se cizinec hodlá v České republice usadit buď na čas nebo natrvalo. Dlouhodobý pobyt je zároveň podmíněnou cestou k získání pobytu trvalého. Dlouhodobým vízem se rozumí vízum k pobytu nad 90 dnů, které uděluje Ministerstvo vnitra na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce. Vízum se mj. uděluje cizinci za účelem převzetí povolení k trvalému pobytu, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, studia, zaměstnání nebo vědeckého výzkumu. Dobu pobytu je možné na žádost cizince opakovaně prodloužit avšak za podmínky, že doba pobytu na území je kratší než doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů a že trvá stejný účel, pro který bylo vízum uděleno. Dalším typem dlouhodobého pobytu je již zmíněný pobyt na základě povolení k dlouhodobému pobytu. Zákon upravuje několik variant, kdo může toto povolení na základě žádosti získat. To se cizinci vydá mj. na

⁵¹ Cílem vízového kodexu ze dne 13. července 2009 je harmonizovat společnou vízovou politiku členských států schengenské spolupráce. Cílem tohoto nařízení je sloučit a objasnit komunitární právní nástroje v oblasti víz, které jsou roztržštěné a ne vždy mají podobu nařízení nebo směrnice. Sjednáním úpravy má být dosaženo dalšího rozvoje společné vízové politiky jakožto součásti mnohohrstevného systému zaměřeného na usnadnění oprávněného cestování a na boj proti nedovolenému přistěhovalectví (z důvodové zprávy ze dne 18.8.2010 k z. č. 427/2010 Sb.). Na základě tohoto nařízením tak zanikla původní právní úprava, která rozlišovala 3 druhy krátkodobých víz, a to průjezdní vízum, letištní vízum a vízum k pobytu do 90 dnů.

⁵² Vízovou povinnost podle přílohy I Nařízení mají např. státní příslušníci Afghánistánu, Iráku, Íránu, Pákistánu, Somálska a dalších zemí.

⁵³ Od vízové povinnosti jsou podle přílohy II Nařízení osvobozeni např. státní příslušníci Chorvatska, Japonska, Kanady, Malajsie, Mexika a dalších zemí, avšak za podmínky, že celková délka jejich pobytu nepřekročí tři měsíce.

⁵⁴ Příkladem bilaterálních smluv o bezvízovém styku jsou např. smlouva uzavřená s Albánií, Bosnou a Hercegovinou, Černou horou, Peru a dalšími zeměmi.

základě jeho žádosti za předpokladu splnění třech podmínek. Žádost je tak oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu jako pro udělení dlouhodobého víza. Také pobyt na základě dlouhodobého víza na území ČR je možné prodloužit, a to i opakovaně. Ministerstvo vnitra povoluje dlouhodobý pobyt nejprve na další 2 roky, při opětovném prodloužení pak může rozhodnout o prodloužení k pobytu na pět let.

Trvalým pobytem se rozumí zejména pobyt cizince na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu. Povolení k trvalému pobytu se na žádost vydá cizinci po 5 letech nepřetržitého pobytu na území, přičemž do doby pobytu se započítává doba pobytu na dlouhodobé vízum a na povolení k dlouhodobému pobytu. Bez nutnosti splnění podmínky předchozího nepřetržitého pobytu se vydá povolení k trvalému pobytu zejména jde-li o humanitární důvody nebo jde-li o jiné důvody hodné zvláštního zřetele.

V souvislosti s trvalým pobytem je třeba zmínit i kategorii osob pocházejících z třetích zemí, které pobývají na území členských států EU trvale. Jde o tzv. residenty EU,⁵⁵ kteří prostřednictvím tohoto statutu mohou využívat téměř shodných výhod a práv jako občané EU. Podmínkou přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta v EU je 5 let nepřetržitého pobytu na území, nenarušení veřejného pořádku nebo neohrožení bezpečnosti státu závažným způsobem, zdravotní pojištění a prokázání zajištění prostředků k trvalému pobytu na území ČR ve formě stálých a pravidelných příjmů, které jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků, aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu. Směrnice č. 2003/109/ES přiznává osobám, uznaným jako dlouhodobý rezident, právo volně pobývat na území ostatních členských států EU za účelem zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti, studia nebo odborného vzdělávání.

1.4.3 Osoby bez státního občanství (bezdomovci, apolité, apatridé)

Podle právního vztahu ke státu pobytu rozeznáváme státní občany (osoby, které mají ke státu pobytu specifický státoobčanský poměr), cizince (osoby, které mají tentýž poměr k jinému státu) a apatridy (osoby, které nejsou ve státoobčanském poměru k žádnému státu).

Apatridou (apolitou) se nazývá osoba, která se podle vnitrostátního právního řádu žádného státu nejví jako jeho občan. Apatridita vzniká v důsledku nejednotné

⁵⁵ Postavení evropského rezidenta přiznává EU příslušníkům zemí mimo EU, kteří oprávněně a nepřetržitě pobývali na území některé země EU po dobu pěti let. Institut rezidenta EU je blíže upraven ve směrnici Rady (EHS) č. 2003/190/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím residenty ze dne 25. listopadu 2003.

mezinárodněprávní úpravy nabývání státního občanství a z toho vyplývající různosti vnitrostátních pravidel. Apatridé od narození jsou děti osob bez státní příslušnosti, narozené nebo nalezené na území státu, uplatňujícího nabytí státního občanství rodem (*ius sanguinis*). Jsou jimi i osoby, které nabyly sice státní občanství při narození, ale později je ztratily, aniž současně měly nebo získaly občanství jiné, např. provdáním, legitimací nebo adopcí.⁵⁶ I když některé státy v mnoha směrech zrovnoprávňují cizince a apatridy se svými státními občany, není postavení osob bez státního občanství příznivé. Nemohou být zahrnuty do výhod cizineckého režimu, který je zpravidla založen na dvoustranných mezinárodních smlouvách a týká se proto jen občanů smluvních stran. Nepožívají diplomatické ochrany žádného státu, zpravidla se musí podrobovat zvláštnímu řádu povolování pobytu na státním území a jsou vystaveny nebezpečí, že mohou být kdykoli vyhoštěny.⁵⁷

Apatridita byla a je všeobecně vnímána jako negativní jev a otázky jejího vzniku byly mnohokrát řešeny na mezinárodní úrovni. Dané téma bylo přeneseno i na půdu Organizace spojených národů a vedle požadavku, že nikdo nesmí být svévolně zbaven svého státního občanství, stanoveného v čl. 15 Všeobecné deklarace lidských práv a svobod z roku 1948, začala Komise pro mezinárodní právo připravovat návrh úmluvy, která měla řešit tehdejší nežádoucí stav a do budoucna znemožnit další vznik apatridity. Výsledkem bylo přijetí **Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961**,⁵⁸ jejímž cílem je omezení případů apatridity, čehož se snaží dosáhnout stanovením pravidel pro udělování či nezbavování státního občanství v těch případech, kdy by dotčená osoba zcela pozbyla jakéhokoli státního občanství. Tímto způsobem poskytuje záruky proti vzniku apatridity, jež by měly být zavedeny do zákonů o občanství jednotlivých států.⁵⁹

Vedle uvedené úmluvy je třeba uvést i **Úmluvu o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954**,⁶⁰ schválenou diplomatickou konferencí svolanou Hospodářskou a sociální radou OSN. Úmluva vychází z Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 jakožto její doplnění v tom smyslu, že se vztahuje na všechny osoby bez státní příslušnosti bez ohledu na to, zda jsou zároveň uprchlíky či nikoli. Úmluva o právním postavení osob bez

⁵⁶ POTOČNÝ, Miroslav, ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 54.

⁵⁷ ČERNÝ, VALÁŠEK: *České státní občanství...*, s. 30.

⁵⁸ Sdělení MZV č. 43/2002 Sb.m.s., o Úmluvě o omezení případů bezdomovectví.

⁵⁹ Blíže k problematice prevence a omezování vzniku apatridity viz publikace UNHCR (The UN Refugee Agency) „*Prevence a omezování absence státní příslušnosti*“, dostupná na < <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/co-vsechno-delame/ochrana-osob-bez-statni-prislusnosti/prevence-a-omezovani-absence-statni-prislusnosti-umluva-o-omezeni-pripadu-bezdomovectvi-z-roku-1961.html>>.

⁶⁰ Sdělení MZV č. 108/2004 Sb.m.s., o Úmluvě o právním postavení osob bez státního občanství.

státní příslušnosti garantuje minimální práva osob, které nejsou považovány žádným státem za jeho občany a které se na území smluvního státu nacházejí legálně.

Dalším dokumentem upravujícím problematiku občanství, potažmo apatridity, je dokument Rady Evropy z roku 1977 **Evropská úmluva o státním občanství**.⁶¹ Jde o první regionální úmluvu zabývající se komplexně otázkami státního občanství, která zakotvuje rovněž zásadu nutnosti předcházení stavu, kdy je osoba bez státní příslušnosti.

V České republice není daná problematika řešena ucelenou (speciální) legislativou, nicméně v její státoobčanské právní úpravě jsou promítnuty základní principy obsažené ve všech shora uvedených úmluvách, k nimž se Česká republika postupně přihlásila.⁶²

⁶¹ Sdělení MZV č. 76/2004 Sb.m.s., o Evropské úmluvě o státním občanství.

⁶² VALÁŠEK, KUČERA: *Státní občanství...*, s. 22-24.

2 Vnitrostátní právní úprava

2.1 Vývoj právní úpravy

Vývoj cizineckého práva v Československu se váže k roku 1918, kdy vznikl samostatný československý stát. Tzv. recepční normou⁶³ byl převzat v české části rakouský právní řád a ve slovenské části uherské právo. Až do roku 1948 nebyla přijata jednotná právní úprava, což bylo příčinou právního dualismu. Projevem takového stavu bylo mimo jiné i to, že první zákon č. 41/1948 Sb., o mezinárodním a mezioblastním právu soukromém a o právním postavení cizinců v oblasti práva soukromého, obsahoval pravidlo pro řešení kolize mezi českým právem a právem slovenským. Takovéto kolize se řešily za pomoci analogického použití jiných ustanovení tohoto zákona, přičemž namísto státní příslušnosti se jako kolizní kritérium použilo bydliště osoby v Československé republice.⁶⁴

Zákon z roku 1948 platil až do roku 1964, kdy vstoupil v platnost nový ZMPSP. Důvodem přijetí nové právní úpravy byla zejména změna ekonomických poměrů a jeho zastaralá terminologie. Rekodifikace MPS byla uskutečněna v roce 1963 a na jejím základě byly přijaty tři zákony upravující právní vztahy s cizím prvkem. Vedle ZMPSP to byl zákon č. 98/1963 Sb., o rozhodčím řízení v mezinárodním obchodním styku a o výkonu rozhodčích nálezů a zákon č. 101/1963 Sb., o právních vztazích v mezinárodním obchodním styku (zákoník mezinárodního obchodu).⁶⁵ Posledně zmíněný zákon obsahoval především normy hmotněprávního charakteru, ojedinele normy kolizní. ZMO nahrazoval neexistující obchodní zákoník a používal se v případě, že se na základě předpisů mezinárodního práva soukromého použilo československé právo a dále za předpokladu, že šlo o vztah v mezinárodním obchodním styku.⁶⁶

Po rozdělení republiky v roce 1992 zůstal v obou částech v platnosti ZMPSP. Postupné novelizace však změnilly podobu tohoto zákona. V české právní úpravě byly do zákona promítnuty požadavky evropského práva naplněné přijetím samostatného Oddílu 4 v Části II. ZMPS, nazvaného „zvláštní ustanovení o uznání a výkonu některých cizích rozhodnutí“. Ve slovenské části byla provedena největší novela zákonem č. 586/2003 Zb.⁶⁷

⁶³ Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého.

⁶⁴ JÚDOVÁ, Elena a kol. *Mezinárodní právo soukromé*. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 213.

⁶⁵ Po přechodu na tržní hospodářství byl ZMO nahrazen Obchodním zákoníkem.

⁶⁶ JÚDOVÁ: *Mezinárodní právo...*, s. 214.

⁶⁷ Tamtéž s. 215.

2.2 Zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním

Výchozím ustanovením o postavení cizinců v ČR v ZMPS je § 32 odst. 1, podle něhož *„cizinci mají v oblasti svých osobních a majetkových práv, pokud tímto zákonem nebo zvláštními předpisy není stanoveno jinak, stejná práva a stejné povinnosti jako státní občané České republiky.“* Toto ustanovení ztělesňuje princip rovného postavení cizinců s vlastními občany v oblasti osobních a majetkových práv. Výjimky z této zásady může stanovit pouze sám ZMPS nebo zvláštní právní předpis.⁶⁸

Podmínkou pro to, aby byla zachována zásada rovného zacházení s cizinci, je tzv. vzájemnost. Její zákonný základ je dán v § 32 odst. 3 ZMPS a samotná podstata spočívá v tom, že v určitých případech může být určitým kategoriím cizinců odepřeno rovnoprávné postavení. Totiž *„v případě, že cizí stát nakládá se státními občany České republiky jinak než se svými příslušníky, může ministerstvo zahraničních věcí v dohodě s příslušnými orgány České republiky rozhodnout, že ustanovení odstavce 1 se nepoužije.“* Podmínkou pro použití tohoto ustanovení je, že cizí stát nezachází s českými občany stejně jako se svými. Není přitom potřeba, aby český občan požíval v cizině stejného konkrétního práva, jaké má příslušník tohoto státu v ČR. Postačí, pokud cizí stát zachází s českým občanem stejně jako s vlastním příslušníkem. Z toho vyplývá, že vzájemnost není porušena, pokud český občan nemůže požívat konkrétního práva v daném státě, protože tento stát toto právo nepřiznává vůbec, tj. ani vlastním příslušníkům. Hovoří se o tzv. formální vzájemnosti.⁶⁹

2.3 Ústava ČR

Abych však nepředbíhala, je třeba se vrátit k základu celé právní úpravy, a to k samotné Ústavě a Listině základních práv a svobod.

„Ústavní status cizince před listopadem 1989 nebyl výslovně v Ústavě zakotven. Text Ústavy ČSSR z roku 1960 v hlavě II. nazvané „Práva a povinnosti občanů“ v čl. 33 pouze prohlašoval, že stát poskytuje cizím státním příslušníkům pronásledovaným za hájení zájmů pracujícího lidu, za účast na národně osvobozenéckém boji, za vědeckou a uměleckou tvorbu nebo za činnost na obranu míru právo azylu. U některých práv nebyly subjekty označeny jako občané, ale jako „děti a mládež“, „každý“, „osoba“, „všichni pracující“, z čehož bylo možné

⁶⁸ Tamtéž s. 228.

⁶⁹ Tamtéž s. 228-229.

dovodit, že se některá ústavní práva vztahovala na cizince ve stejném rozsahu jako na občany.⁷⁰

Současná Ústava vymezuje postavení cizinců již ve své Preambuli, kde prohlašuje odhodlání budovat Českou republiku jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a řídící se osvědčenými principy právního státu. Ústavní charakteristika státu v čl. 1 toto odhodlání stvrzuje a republiku označuje jako právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Čl. 4 pak zdůrazňuje zásadu právního státu garancí jedné ze složek státní moci, a to soudní, jež poskytuje základním právům a svobodám soudní ochranu.

Ústavní úprava postavení cizinců je však v jednotlivých zemích odlišná. Zpravidla všechny ústavy přiznávají základní práva všem, s výjimkou těch, která přiznávají jen vlastním občanům. Např. maďarská ústava vylučuje cizince z účasti na veřejných záležitostech a z přístupu k voleným funkcím.⁷¹ Polská ústava přiznává cizincům svobody a práva zaručená ústavou s výjimkami, které stanoví zákon.⁷²

Regulace postavení cizinců v ČR je však na ústavní úrovni přenechána především jinému dokumentu, než Ústavě, a to Listině základních práv a svobod, která je podle čl. 112 Ústavy ČR součástí ústavního pořádku.

2.4 Listina základních práv a svobod

Cizinci, tedy jak státní občané cizího státu, tak osoby bez státního občanství (tzv. apatridé), požívají v České republice lidských práv a základních svobod, které jim zaručuje Listina základních práv a svobod, přijatá v roce 1991 Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní republiky, jež se podle Ústavy ČR stala součástí ústavního pořádku. Význam tohoto dokumentu je patrný zejména z její právní síly, která je shodná se silou samotné Ústavy ČR. Pokud jde o její obsah, nedošlo k převzetí předchozí ústavní úpravy a cizincům jsou tak přiznávána všechna práva, s výjimkou těch případů, které jsou výslovně omezeny pouze na občany. Skutečnost, že práva jsou adresována všem fyzickým osobám, je v textu Listiny vyjádřena použitím výrazů „každý“, „ženách“, „nikdo“, „lidech“.⁷³ Dalším důkazem toho, že nevychází z koncepce předchozí úpravy je čl. 1 Listiny, kde zdůrazňuje nedotknutelnost a univerzální charakter přirozených lidských práv, jejich nezadatelnost,

⁷⁰ Čl. 37 Ústavy Polské republiky.

⁷¹ Čl. 70 Ústavy republiky Maďarsko.

⁷² Tamtéž s. 100.

⁷³ Tamtéž s. 101-102.

nezcizitelnost, nepromlčitelnost a nezrušitelnost. Principy v tomto článku obsažené slouží jako základní opora pro výklad dalších ustanovení Listiny, které z něho vycházejí.⁷⁴

Čl. 3 Listiny deklaruje, že „základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“ Tento článek je konkretizací obecného principu rovnosti vyjádřeného v čl. 1 Listiny. Vztahuje se tedy na všechny fyzické osoby bez ohledu na jejich sociální postavení, státní sounáležitost a další odlišující znaky.⁷⁵

„S čl. 3 úzce souvisí čl. 42 odst. 2 Listiny, který zaručuje, že „cizinci požívají v České republice lidských práv a základních svobod zaručených Listinou, pokud nejsou přiznána výslovně občanům.“ Toto ustanovení zajišťuje rovnost aplikace lidských práv a základních svobod tam, kde nejsou vázána na státoobčanský status. Jde o ustanovení antidiskriminační, které zaručuje, že např. podzákoné právní předpisy nemohou stanovovat odlišné nároky pro cizince.“⁷⁶

„Práva obsažná v Listině jsou přímo aplikovatelná a vymahatelná. Výjimku z této zásady stanoví čl. 41 odst. 1 Listiny, který podává výčet ustanovení, jichž je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. Skupinu těchto práv tvoří práva sociální, např. právo na svobodnou volbu povolání, právo svobodně se sdružovat, právo na vzdělání, na příznivé životní prostředí a další. Ustanovení je především pokynem pro zákonodárce, aby práva zaručená Listinou byla konkretizována prováděcím zákonem.“⁷⁷

Cizinci se tak mohou bez omezení domáhat všech práv a svobod zakotvených v Listině, a to především práva mít způsobilost k právům (čl. 5), práva na život (čl. 6 odst. 1), nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, zákazu mučení, nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu (čl. 7), práva na osobní svobodu (čl. 8), zákazu nucených prací (čl. 9), práva na lidskou důstojnost, osobní čest, dobrou pověst a ochranu jména, práva na ochranu

⁷⁴ Ústavní soud však zdůrazňuje, že úvodní články Listiny mají charakter toliko základních, obecných ustanovení, jak ostatně napovídá název hlavy první. Principy obsažené v těchto článcích se vztahují na všechna základní práva a svobody zahrnuté do Listiny a jsou východiskem při jejich výkladu. Porušení zmíněných ustanovení Listiny proto samostatně zpravidla napadat nelze, resp. nejsou sama o sobě bezprostředně aplikovatelná, vždy je nutno také uvést konkrétní, především hmotné základní právo nebo svobodu a tomu odpovídající ustanovení Listiny, eventuálně mezinárodního dokumentu, jež mělo být porušeno (sp. zn. I. ÚS 305/2000, sv. 20, usn. č. 40, str. 357).

⁷⁵ O rovnosti osob nelze hovořit, pokud jde o jejich fyzické, morální nebo duševní vlastnosti. V těchto znacích se od sebe jedinci odlišují, což je dáno biologickými zákonitostmi, historickými okolnostmi apod., přesto je však třeba zachovávat přes tyto rozdílnosti stejné zacházení, což vyplývá ze samotné podstaty toho, že se jedná o lidské bytosti.

⁷⁶ KLÍMA, Karel. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 2. díl. 2. vydání*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1404 (čl. 42 Listiny).

⁷⁷ Tamtéž s. 1402 (čl. 43 Listiny).

před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života, na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě (čl. 10), práva vlastnit majetek (čl. 11), nedotknutelnosti obydlí (čl. 12), tajemství listovních zpráv (čl. 13), svobody pohybu a pobytu (čl. 14), svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15), svobody náboženské víry (čl. 16). Mezi politická práva, kterých se mohou cizinci dovolávat pak patří např. svobody projevu (čl. 17), petičního práva (čl. 18), práva shromažďovacího (čl. 19), práva sdružovacího (čl. 20) a v neposlední řadě se mohou dovolávat práv procesních, jež zaručují každému právo na spravedlivý proces (čl. 36 až 40). Souhrn všech těchto práv tvoří ústavněprávní postavení cizince a vymezuje jeho obsah. Jejich nedodržením tak dochází k porušení ústavního statutu.

Existuje však skupina práv, která není cizincům zaručena. Tato práva úzce souvisejí se státoobčanským svazkem mezi státem a jednotlivcem. Jde např. o právo vlastnit určitý majetek, který stanoví zákon; o právo na vstup na území ČR; právo zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich; právo podílet se na správě věcí veřejných; právo na přístup k veřejným funkcím; právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci; právo na bezplatnou zdravotní péči; právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách. U této skupiny práv se pozastavím u vybraných z nich.

V první řadě jde o **právo vlastnit majetek**. Toto ústavně zaručené právo je zakotveno v čl. 11 Listiny, který v odstavci prvním stanoví, že „*Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.*“ V tomto rozsahu Listina zakotvuje rovnost vlastnického práva pro všechny jeho subjekty. Pokud tedy jde o ochranu již existujících vlastnických práv, vnitrostátní právní řád nečiní rozdíly mezi státními občany a cizinci všech kategorií. To zdůrazňuje i Ústavní soud, podle kterého „ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu jemuž vlastnické právo svědčí, jsou jedním ze základních postulátů demokratického a právního státu.“⁷⁸ Podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod vyplývá, že základního lidského práva na vlastnictví a jeho ochranu požívají jak právnické, tak fyzické osoby bez ohledu na státní příslušnost. Z tohoto principu se však podle odstavce druhého čl. 11 Listiny připouštějí výjimky, na základě kterých je možné vyhradit vlastnictví určitého majetku jen občanům nebo právnickým osobám se sídlem v České republice. Omezení dle tohoto odstavce se může týkat jakéhokoli majetku. Vždy je

⁷⁸ Blíže viz nálezy ÚS, sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. února 1994.

však třeba zachovat stanovený účel.⁷⁹ Jako typický příklad, kdy mohl určitý majetek vlastnit jen občan ČR, byl často uváděn § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona o nabytí a pozbytí nemovitostí v České republice, ve znění zákona č. 285/2009 Sb. účinném ke dni 1. listopadu 2009, který byl však s ohledem na členství ČR v EU a její závazky v oblasti volného trhu nedávno zrušen.

Dalším právem, u kterého je stanovena exkluzivita pro občany je **právo podílet se na správě věcí veřejných** zakotvené v čl. 21 Listiny („*Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.*“). Jedná se o politické právo všech občanů podílet se na správě veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodné volby svých zástupců. Tímto je umožněno občanům mít podíl na politickém životě státu, spočívající v možnosti spolurozhodování, konzultování a vyjadřování se k otázkám týkajícím se výkonu státní moci.⁸⁰ Právo podílet se na správě věcí veřejných je obsaženo i v mnohých významných mezinárodních smlouvách, kterými je Česká republika vázána. Předně jde o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.⁸¹ Článek 25. paktu zakotvuje, že každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 (příkladem jde o rozdíly rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení) a bez neodůvodněných omezení podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců; volit a být volen v pravidelných volbách, jež se budou konat na základě všeobecného a rovného hlasovacího práva, tajným hlasováním zabezpečujícím svobodu hlasování; vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Dalším dokumentem vztahujícím se k volebnímu právu je Evropská úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni,⁸² která zajišťuje ve svém čl. 6 cizinci právo volit a být volen ve volbách do místního orgánu (např. zastupitelstva obce), jestliže splňuje požadavky, které se vztahují na státní příslušníky a to za podmínky, že sídlí a zdržují se v daném státě po době 5 let před volbami. Na půdě Evropské unie pak existuje další dokument

⁷⁹ SOUKUP, Martin. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 2. díl.* 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1046-1047 (čl. 11 Listiny).

⁸⁰ HORSKÁ, Zuzana. In KLÍMA, Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině – 2. díl.* 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1145 (čl. 21 Listiny).

⁸¹ Na základě ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, Česká republika sukcedovala ke dni své nezávislosti (k 1. lednu 1993) do všech mezinárodních závazků České a Slovenské Federativní Republiky. Od tohoto okamžiku je tak ČR smluvní stranou Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který bývalá Československá socialistická republika podepsala dne 7. října 1968. Pakt byl publikován ve Sbírce zákonů jako vyhláška MZV Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb. (Blíže viz <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rfp/dokumenty/zpravy-plneni-mezin-umluv/mezinarodni-pakt-o-obcanskych-a-politicky-pravech-19851/>).

⁸² Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level CETS No. 144. Usnesením ze dne 29. března 2000 č. 311 vláda ČR schválila návrh na podpis a ratifikaci, ale dosud k ratifikačnímu procesu úmluvy nepřistoupila, ačkoli se k ní zavázala v usnesení vlády ze dne 9. února 2011 č. 99.

upravující volební právo, a to ve vztahu k občanům EU. Tím je Amsterodamská smlouva,⁸³ která zakotvuje volební právo v čl. 19 a podle níž má „každý občan EU pobývajících v členském státu, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen v obecních volbách v členském státu, v němž pobývá, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“

Právo na sociální zabezpečení definuje Listina v čl. 30 jako „právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.“ Z hlediska personálního rozsahu je toto právo zakotveno jako právo státoobčanské, neboli právo přiznané toliko státním občanům ČR. Z pohledu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, je personální rozsah vymezen subjekty povinnými a subjekty oprávněnými. Nejde tudíž o rozlišování na státní občany ČR a ostatní. V oblasti sociální podpory, upravené v zákoně č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, může cizincům na území ČR vzniknout za splnění zákonných podmínek i nárok na dávky státní sociální podpory. Toto právo je zakotveno i v mezinárodních dokumentech. Např. Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků a o právním postavení osob bez státní příslušnosti⁸⁴ v čl. 24 zajišťuje pro celou oblast sociálního zabezpečení uprchlíkům a bezdomovcům naprosto shodný právní režim jako u státních občanů. Významným regionálním instrumentem je pak dokument Rady Evropy Evropská sociální charta⁸⁵ či Evropský zákoník sociálního zabezpečení.⁸⁶

2.5 Zákon o pobytu cizinců

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je základním právním předpisem cizineckého práva. Tento zákon více či méně komplexním způsobem reguluje podmínky vstupu, průběhu pobytu a vycestování cizince z území České republiky. Vzhledem k rozsáhlosti tohoto předpisu, dále k tomu, že problematika pobytů byla zmíněna již v rámci kapitoly 1.5.2., a vzhledem k řadě problematických aspektů cizineckého zákona se zaměřím pouze na vybrané z nich, a to ve světle judikatury NSS.

Regulace právních vztahů ve vztahu k cizinci počíná okamžikem vstupu na území ČR. O jeho povolení se nejčastěji rozhoduje formou udělení víza. NSS však ve své konstantní

⁸³ Sdělení MZV č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi členskými státy EU, Českou republikou a dalšími státy o přistoupení k EU (celý název viz přehled použitých právních předpisů).

⁸⁴ Sdělení MZV č. 108/2004 Sb. m. s., o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.

⁸⁵ Sdělení MZV č. 14/2000 Sb. m. s., o Evropské sociální chartě.

⁸⁶ Sdělení MZV č. 90/2001 Sb. m. s., o přijetí Evropského zákoníku sociálního zabezpečení.

judikatuře⁸⁷ poukazuje na to, že tu není subjektivní právo nejenom na udělení víza, ale ani na jeho prodloužení. Nenárokovost udělení či prodloužení víza ovšem dle soudu neumožňuje, aby správní orgán mohl svévolně zamítat podané žádosti. Naopak v každém konkrétním případě musí pečlivě zkoumat např. to, do jaké míry jsou zejména opakovaní žadatelé o prodloužení víza již majetkově a lidsky usazeni v ČR.

Dalším významným mezníkem pobytu cizince na území ČR je okamžik jeho možného vyhoštění. Jde o nedobrovolný způsob ukončení pobytu cizince, a to společně se stanovením doby vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území. Právě s ohledem na důsledky rozhodnutí o správním vyhoštění je tento institut jedním z nejvíce soudně přezkoumávaných.⁸⁸ K jeho povaze se vyjádřil NSS,⁸⁹ když ve svém rozhodnutí zdůraznil, že nemá trestní charakter, ale je specifickým preventivním opatřením v oblasti kontroly přistěhovalectví. Jeho cíl spočívá v zájmu státu na tom, aby cizinci vstupovali a pohybovali se na území ČR v souladu s platnými zákony. Ve vztahu k důsledkům tohoto rozhodnutí je významné ustanovení § 122 cizineckého zákona, které umožňuje, aby v odůvodněných případech byl vyhoštěnému cizinci dočasně povolen vstup na území republiky, nebo aby bylo rozhodnutí o správním vyhoštění zcela zrušeno. Jestliže chce cizinec dosáhnout nového řízení ve věci, musí však unést břemeno tvrzení, tedy musí uvést dostatek důvodů a důkazů, které bude moci správní orgán v novém řízení prověřovat a na jejich základě pak znovu rozhodovat. Mezi nové skutečnosti, pro které se cizinec domnívá, že již pominuly důvody pro jeho vyhoštění, patří i možný zásah do rodinného a soukromého života cizince (např. narození dítěte, uzavření manželství).⁹⁰ Vždy však musí správní orgán zvažovat závažnost spáchaného deliktu či jiného rizika, které cizinec pro veřejný zájem představuje, ve vztahu k jeho osobním vazbám na území ČR.⁹¹

Další z oblastí cizineckého práva je institut zajištění. Hlavním smyslem tohoto institutu je zabránění zmaření výkonu správního vyhoštění.⁹² Zákon rozeznává zajištění za účelem správního vyhoštění (§ 124 ZPC), za účelem vycestování (§ 124b ZPC) a dále za účelem předání nebo průvozu cizince podle mezinárodní smlouvy nebo přímo použitelného právního předpisu EU (§ 129 ZPC). Ve vztahu ke správnímu vyhoštění judikoval NSS,⁹³ že zákonné ustanovení, které podává deklaratorní výčet skutečností odůvodňujících nebezpečí, že cizinec

⁸⁷ Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 16. října 2003, sp. zn. 2 As 29/2003-36.

⁸⁸ FILIPOVÁ, Jana. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: Právo cizinecké*. *Soudní rozhledy*, 2011, roč. 17, č. 5, s. 157-161.

⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 14. července 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005-52.

⁹⁰ FILIPOVÁ: *Judikatura...*, s. 159-161.

⁹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. února 2007, č. j. Ca 330/2006-89.

⁹² FILIPOVÁ: *Judikatura...*, s. 159-161.

⁹³ Rozsudek NSS ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 4 Azs 235/2005-60.

bude v budoucnu mařit výkon správního rozhodnutí nebo narušovat veřejný pořádek na území ČR, zřetelně míří především na případy, kdy cizinec v minulosti hrubým způsobem porušil cizinecký zákon, a dále na případy, kdy je cizinec evidován v evidenci nežádoucích osob. Proto je podle soudu vždy třeba konkrétně zkoumat nebezpečí, zda by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění.

V neposlední řadě je namístě zmínit i institut výhrady veřejného pořádku. Možnost jeho aplikace provází cizince při jeho žádosti o vstup na území, setrvání na něm i při jeho opuštění. Obsahem tohoto neurčitého právního pojmu se zabýval NSS v jednom ze svých rozhodnutí,⁹⁴ ve kterém došel k závěru, že při posuzování toho, zda určité jednání cizince žádajícího o povolení k trvalému pobytu může závažným způsobem narušit veřejný pořádek, je třeba souběžně zvažovat jednak vztah dotčené normy veřejného pořádku k zájmům chráněným tímto předpisem a jednak intenzitu tohoto porušení.

Cizinecký zákon je právním předpisem složitým a poměrně nepřehledným. Jedním se závažných problémů je jeho nestabilní terminologie, a to i u základních institutů. Časté novelizace, jež tento zákon provázejí, tomuto stavu zcela jistě nesvědčí, a proto by bylo do budoucna vhodné, aby se právní úprava v co nejširší míře ustálila.

2.6 Právo azylu

2.6.1 Pojem azyl

„Pojem azyl není v mezinárodním právu definován. Stal se označením pro souhrn ochrany poskytované danou zemí uprchlíkům na jejím území. Azyl znamená v první řadě základní ochranu – tj. zákaz násilného vrácení na hranice oblasti, kde by svoboda či život uprchlíka mohly být ohroženy. Hostitelská země může poskytnout pouze na dočasnou dobu možnost zůstat na jejím území, a to do doby, než bude nalezeno řešení mimo tuto zemi. V mnoha zemích však pojem azyl znamená mnohem víc a zahrnuje v sobě práva stanovená v Úmluvě z roku 1951 a někdy rozsah těchto práv i překračuje.“⁹⁵

„Jde o institut, který je atributem územní výsosti, tedy otázkou spadající do sféry vnitrostátního práva, nikoli mezinárodního. Mezinárodně právní povahy je jen omezení vnitrostátního práva v podobě příkazu neposkytovat azyl pachatelům běžné zločinnosti.“⁹⁶

⁹⁴ Rozsudek NSS ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 78/2006-64.

⁹⁵ KLÍMA: *Ústavní právo...*, s. 1406.

⁹⁶ ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. s. 23.

2.6.2 Azyl a uprchlictví

Institut azylu a uprchlictví jsou dva pojmy, které jsou si velmi blízké a které jsou často zaměňovány a směřovány.

Přestože mají některé společné vlastnosti, existují určité znaky, jež mezi nimi činí rozdíly. Mezi společné rysy patří zejména jejich humánní účel. Ten spočívá v tom, že status azylanta i uprchlíka stát poskytuje osobám pronásledovaným jiným státem z důvodu politických, národnostních, rasových, náboženských či jiných podobných.⁹⁷ Zda tomu tak skutečně je, prověřuje stát v řízení o přiznání statusu azylanta nebo uprchlíka.⁹⁸

Rozdílnost těchto institutů pak spočívá ve skutečnosti, že pravidla o přiznání statusu azylanta si určuje každý stát sám. V případě uprchlíků to tak ale neplatí. Pravidla o přiznání statusu uprchlíka jsou totiž obsahově určena ustanoveními mezinárodních smluv (Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol k ní připojený). Dalším rozdílem je, že uprchlictví je institutem novodobým a pouze smluvně upraveným. Státy, které se smluvně zavázaly, musí předmětnou ochranu pronásledovaným osobám jakožto uprchlíkům poskytovat. Naproti tomu institut azylu je znám již z období antiky a vyvinul se z obyčejových pravidel. Je jedním z atributů výkonu veřejné moci, což je často vyjádřeno i v ústavách.⁹⁹ Další pojmová odlišnost je dána tím, že ochrana osob, které získaly status uprchlíka, je jen dočasná, zatímco ochrana osob se statutem azylanta je trvalá. Ochrana uprchlíků trvá tak dlouho, dokud trvá důvodná obava z pronásledování a končí, jestliže chráněný uprchlík nadále nemůže odmítat ochranu od státu jeho příslušnosti.¹⁰⁰ Dalším pojmovým a zároveň odlišujícím znakem azylu je individualita, zatímco znakem uprchlictví je hromadnost, masovost a početní velikost uprchlíků. Institut azylu představuje oproti postavení uprchlíka silnější právní režim, jelikož na azylanty je zpravidla aplikován národní režim, na rozdíl od uprchlíků, kterým jsou poskytována práva podle různých cizineckých režimů. A právě z důvodu silnějšího právního titulu azylu evropské státy většinou ve svém azylovém zákonodárství zahrnují i problematiku uprchlictví, a to zřejmě i proto, že státoobčanské pouto si uprchlíci z formálněprávního

⁹⁷ Podle judikatury NSS je třeba, aby „žadatel o azyl tvrdil, že je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo že má odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve smyslu § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, aby nedošlo k zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné podle § 16 odst. 1 písm. g) citovaného zákona“ (blíže viz rozsudek NSS ze dne 10. února 2006, sp. zn. 4 Azs 152/2005-50).

⁹⁸ ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. s. 10.

⁹⁹ V ČR je vyjádřen v čl. 43 Listiny základních práv a svobod.

¹⁰⁰ ČEPELKA: *Azyl a uprchlictví...*, s. 10.

hlediska zachovávají.¹⁰¹ Konečně mezi rozdíly patří i to, že smluvní stát úmluvy má povinnost status uprchlíka objektivně pronásledované osobě poskytnout, naproti tomu při udělení azylu má stát plnou volnost tak učinit.¹⁰²

K rozdílností těchto dvou institutů se vyjádřil i NSS, podle něhož: „Zatímco status žadatele o azyl je dán především volným aktem konkrétní osoby, která se rozhodne o azyl požádat, a status azylanta, tedy osoby, již byl azyl státem udělen, je dán především volným aktem státu, jak se odráží v zákonné úpravě azylu a realizaci této úpravy orgány veřejné moci, status uprchlíka je dán objektivním stavem, který může být státem již pouze rozpoznán a deklarován. Státy, které jsou signatáři Ženevské úmluvy,¹⁰³ jsou pak zavázány k tomu, aby tento status uznaly u těch osob, které spadají pod vymezení definice uprchlíka, která je obsažena v čl. 1 písm. A odst. 2 této Úmluvy.“¹⁰⁴

Lze tedy zjednodušeně shrnout, že případné přiznání azylu je výlučně vnitrostátní záležitostí státu, zatímco udělení statusu uprchlíka je mezinárodně smluvní záležitostí.

2.6.3 Historický vývoj azylu

Před tím, než přistoupím k otázce platné právní úpravy, stručně zmíním vývoj problematiky azylu, který byl nutným předpokladem pro vytvoření azylového práva v takové podobě, v jaké ho známe dnes.

V nejstarších dobách byl azyl výlučně náboženským institutem. Z náboženských důvodů byla totiž vyňata některá posvátná místa ze světské působnosti. Šlo ve své podstatě o jakýsi projev exterritoriality, v důsledku které byl každý jednotlivec, jež se na posvátné místo uchýlil, chráněn před světských pronásledováním, a to původně z jakéhokoli důvodu. Šlo především o pachatele běžné kriminality, naproti tomu političtí delikventi (nevěrní poddaní – šlechta) ochranu nezískali.¹⁰⁵ Z tohoto původního náboženského azylu se postupně v průběhu 16. století vyvinul politický azyl,¹⁰⁶ pro jehož ustálení vytvářely společenské podmínky především nábožensky motivované války v Evropě. Další vývoj v mezinárodních vztazích znamenal potlačení podnětů k obnově azylu ve prospěch pachatelů běžné kriminality. Často

¹⁰¹ SLADKÝ, Pavel, DAVID, Vladislav, a kol.: *Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou*. Praha: Leges, 2011. s. 251.

¹⁰² ČEPELKA, Čestmír a kol.: *Azyl a uprchlictví...*, s. 10.

¹⁰³ Rozuměj Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (Sdělení MZV č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků).

¹⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 Azs 343/2004.

¹⁰⁵ ČEPELKA: *Teorie a praxe azylu...*, s. 11-12.

¹⁰⁶ Od politického azylu je třeba odlišovat azyl diplomatický, který na rozdíl od politického poskytuje ochranu pachatelům běžné kriminality.

se vyskytly i důvody pro popření azylu vůbec, tedy i toho politického. Zlom v nahlížení na existenci azylu nastal až v okamžiku, kdy Anglie odmítla splnit Napoleonův požadavek vyhostit ze země jeho politické odpůrce a dále neúspěšný požadavek Rakouska a Ruska na vydání pěti tisíc politických utečenců adresovaný r. 1849 Osmanské říši. Tyto události vedly ke stabilizaci azylu, jež slouží k ochraně politických delikventů. Od té doby se běžná kriminalita chápala jako protispolečenská na rozdíl od kriminality politické, která se považovala za protispolečenskou jen v určitém státě, za jehož hranicemi mohlo být totožné chování společensky bezúhonné.¹⁰⁷

2.6.4 Ústavní zakotvení azylu

Otázka azylu je na ústavní úrovni řešena v čl. 43 Listiny („*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.*“). Toto ustanovení zavazuje orgány České republiky, aby v souladu s mezinárodními standardy upravily systém ochrany osobám, jejichž svoboda či život jsou v jejich domovském státě ohroženy.

Již samotné zařazení čl. 43 do části nazvané „Ustanovení společná“ vypovídá o záměru ústavodárce odlišit azyl od lidských práv a základních svobod ve smyslu čl. 5 – 23 Listiny. Z toho důvodu se tedy na azyl nevztahuje čl. 1 věta druhá Listiny a nejedná se proto o právo, které by bylo „nezadatelné, nezczizitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné“.¹⁰⁸

Skutečnost, že se jedná o nenárokové právo, potvrdil Ústavní soud ČR ve svém nálezu. Podle něho „právo azylu nelze považovat za právo 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. Rozhodnutí o neudělení politického azylu cizinci nemusí proto být nesouladné s čl. 43 Listiny.“¹⁰⁹ Stejně tak i NSS judikoval, že „NSS s ohledem na ustálenou rozhodovací praxi konstatuje, že podstatou a smyslem azylového řízení je udělit azyl toliko za pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, resp. z důvodu odůvodněného strachu z pronásledování z taxativně vymezených důvodů. Azylové zákonodárství České republiky přitom, a to v kontextu

¹⁰⁷ DAVID, Vladislav. *Historie mezinárodního práva a jeho vědy*. Brno: Aleko. 1991. s. 40. K historii českého azylového práva blíže viz LOJEK, Antonín. *České azylové právo 16. až 18. století*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011.

¹⁰⁸ NEDVĚDICKÝ, Kamil. Azyl v ústavním pořádku ČR. In *ASPI* [online]. 3. září 2007 [cit. 15. února 2012]. Dostupné v ASPI: LIT23543.

¹⁰⁹ Blíže viz nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06.

právních úprav azylu v jiných demokratických evropských zemích, tak vnímá právo na azyl toliko jako právo na nezbytnou ochranu před uvedeným.¹¹⁰

Listina stanoví, že azyl je vázán na pronásledování kvůli uplatňování politických práv a svobod. Tyto pojmy (pronásledování, politická práva a svobody) jsou stěžejními při udělování mezinárodní ochrany cizinci. Jejich výkladu a užití se bohatě věnuje judikatura českých soudů, knižní publikace i komentáře. Podrobněji jsou jednotlivé pojmy rozebrány v kapitole 2.6.5.

Pokud jde o to, komu může být azyl poskytnut, pak chápeme-li čl. 43 Listiny extenzivněji, lze ho udělit nejen cizincům (tj. osobám jiné státní příslušnosti nežli k České republice), ale i osobám bez státní příslušnosti (apatridům). To potvrzuje i Vrchní soud v Praze, podle něhož: „Je-li žadatelem o status uprchlíka osoba, která není občanem státu, v němž žila, je nutno zkoumat rovněž, jaké je v něm postavení osob bez státní příslušnosti a jak tento stát garantuje a v praxi zajišťuje ochranu osob - de iure cizinců - na jeho území žijících.“¹¹¹

2.6.5 Zákonné zakotvení azylu

Zákonná úprava azylu je spjata především se zákonem č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů. Stěžejními ustanoveními tohoto předpisu jsou § 12, § 13 a § 14 AZ. Po splnění podmínek v nich stanovených může být cizinci udělen azyl z důvodu pronásledování, za účelem sloučení rodiny nebo tzv. humanitární azyl.

Prvním z důvodů, pro něž je azyl poskytován, je **pronásledování**. Problematika pronásledování je ovšem tak širokým tématem, že není možné na vymezeném rozsahu práce pojmout všechny aspekty této příčiny mezinárodní ochrany, a proto zde přiblížím jen některé z nich.¹¹² Znění § 12 AZ¹¹³ používá nejen samotný pojem „pronásledování“, ale i „důvodný strach z pronásledování“. Podle judikatury českých soudů je třeba tyto pojmy pokládat za

¹¹⁰ Blíže viz rozsudek NSS ze dne 27. června 2005, sp.zn. 4 Azs 395/2005.

¹¹¹ Blíže viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. listopadu 1998, sp. zn. 5 A 517/96-39.

¹¹² Komplexně se problematikou pronásledování zabývá monografie s titulem *Právní pojem „pronásledování“ v souvislostech evropského azylového práva* (Molek 2009).

¹¹³ „Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec

a) je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště.“

synonyma,¹¹⁴ přičemž se za ně „považuje jen takové jednání, jehož se dopouštějí orgány státní moci nebo osoby, které tuto moc ztělesňují. Tvrzené obavy z vyhrožování a násilného jednání ze strany soukromých osob by se tak mohly stát důvodem pro udělení azylu pouze tehdy, pokud by státní orgány země původu takové ohrožení podporovaly, organizovaly, záměrně trpěly apod. Případná nižší efektivita ochrany poskytované daným státem před těmito osobami však ještě nečiní z takového ohrožení „pronásledování“.“¹¹⁵ Při zjišťování, zda je splněna podmínka důvodné obavy a zda bude osobě udělena ochrana, je třeba, aby „pronásledování či odůvodněný strach z pronásledování z příčin taxativně vymezených v § 12 zákona o azylu měl oporu ve faktické situaci v zemi původu, pouhá absence zákonné ochrany totiž proti potenciálnímu vzniku takové faktické situace rozhodně nedostačuje.“¹¹⁶

Dalším ústředním pojmem § 12 AZ je uplatňování politických práv a svobod. Z judikatury se k této otázce vyjádřil NSS, podle jehož názoru „musí být ustanovení § 12 písm. a) zákona o azylu vykládáno souladně s čl. 43 Listiny základních práv a svobod a její celkovou systematikou, a to jednak proto, že má toto ustanovení ústavního pořádku vyšší právní sílu, a jednak proto, že je § 12 písm. a) AZ promítnutím této ústavní normy na zákonné úrovni. Za politická práva a svobody tudíž musejí být pokládána politická práva ve smyslu hlavy druhé oddílu druhého Listiny základních práv a svobod, včetně svobody projevu a práva na informace podle jejího čl. 17.“¹¹⁷ A dále pak judikoval, že „žadatel o udělení mezinárodní ochrany formou azylu, který tvrdí, že byl v zemi původu pronásledován z politických důvodů, má být schopen ověřitelně doložit, že vůbec nějaké politické přesvědčení a názory má, je schopen je formulovat a prezentovat, a proto se stal nepohodlným vládním úřadům nebo jiným vlivným místům.“¹¹⁸ § 12 AZ je ústředním ustanovením celého zákona a jako takový obsahuje samozřejmě celou řadu další pojmů, jimž by mohl být věnován daleko větší prostor k výkladu. S ohledem na omezený rozsah práce však přikročím k analýze dalších ustanovení zákona o azylu.

¹¹⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. února 2004, sp. zn. 10 Az 120/2003-55.

¹¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 26. dubna 2007, sp. zn. 7 Azs 14/2007 – 75.

¹¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 10. října 2003, sp. zn. 2 Azs 15/2003 – 81.

¹¹⁷ Rozsudek NSS ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67.

¹¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. 7 Azs 90/2005.

Dalším účelem poskytování azylu je **sloučení rodiny** dle § 13 AZ.¹¹⁹ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 325/1999 Sb. bylo důvodem zavedení tohoto druhu azylu „vytvoření předpokladu pro zajištění principu jednoty rodiny v souladu se zásadou, že rodina má právo na ochranu jako celek a osud rodiny by měl být shodný, neboť je-li pronásledován jeden její člen, je touto skutečností postižena celá rodina.“ V dřívějším i současném znění je však smyslem tohoto ustanovení zabránit rozdělení rodiny proto, že u jednoho rodinného příslušníka jsou dány důvody pro udělení azylu podle § 12 či § 14 AZ a u jiného nikoli.¹²⁰

Posledním typem mezinárodní ochrany je **azyl udělováný z humanitárních důvodů** na základě § 14 AZ.¹²¹ NSS v případě humanitárního azylu judikoval, že „smysl institutu humanitárního azylu spočívá v tom, aby rozhodující správní orgán měl možnost azyl poskytnout i v situacích, na něž sice nedopadá žádná z kautel předpokládaných taxativními výčty ustanovení § 12 a § 13 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto „nehumánní“ azyl neposkytnout. Správní orgán díky tomu může zareagovat nejen na případy, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu (např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými, či přírodními faktory), ale i na situace, jež předvídané či předvídatelné nebyly. Míra volnosti této jeho reakce je pak omezena pouze zákonem libovůle, vyplývajícím pro orgány veřejné moci z ústavně zakotvených náležitostí demokratického a právního státu.“¹²² Humanitární azyl může být udělen pouze na základě uvážení Ministerstva vnitra. NSS v této souvislosti dovodil, že „na humanitární azyl nejen že není právní nárok, ale ani subjektivní právo.“¹²³ Přestože soudy

¹¹⁹ (1) Rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.

(2) Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí

a) manžel nebo partner azylanta,

b) svobodné dítě azylanta mladší 18 let,

c) rodič azylanta mladšího 18 let,

d) zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu podle § 2 odst. 13, nebo

e) svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let.

(3) Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny manželovi azylanta je trvání manželství před udělením azylu azylantovi. Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny partnerovi azylanta je trvání partnerství před udělením azylu azylantovi.

(4) V případě polygamního manželství, má-li již azylant manžela žijícího s ním na území České republiky, nelze udělit azyl za účelem sloučení rodiny další osobě, která je podle právního řádu jiného státu manželem azylanta.

¹²⁰ MOLEK, Pavel a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 150.

¹²¹ „Jestliže v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12, lze v případě hodném zvláštního zřetele udělit azyl z humanitárních důvodů.“

¹²² Rozsudek NSS ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004.

¹²³ Rozsudek NSS ze dne 15. října 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003 nebo rozsudek NSS ze dne 22. ledna 2004, sp. zn. 5 Azs 47/2003.

obecně neurčují ministerstvu, které důvody má považovat za dostatečné k udělení azylu a které nikoli, NSS výlovně uvedl některé, jež nelze považovat za hodné zvláštního zřetele. Jde např. o nemožnost splácet dluh soukromými osobami v zemi původu; neplodnost; skutečnost, že žadatel o azyl má v úmyslu se v ČR oženit a založit rodinu apod. Naopak mezi důvody, pro něž je možné azyl udělit, uvedl např. zvláště těžkou nemoc či zdravotní postižení žadatele či věk žadatele vyšší než 80 let, pokud prokáže nedobry zdravotní stav. Jedním z nejčastěji neúspěšně uváděným důvodem je deklarované rodičovství k českému státnímu občanu či manželství s ním. NSS však v této věci judikoval, že „manželství s občanem České republiky pojmově vylučuje udělení azylu za účelem sloučení rodiny podle § 13 zákona o azylu, neboť občan České republiky nemůže být v České republice azyl udělen. Trvalý pobyt cizince, který uzavřel manželství s občanem České republiky, je upraven v § 65 odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o pobytu cizinců. Manželství s občanem České republiky samo o sobě nepředstavuje případ hodný zvláštního zřetele, pro nějž by bylo možno udělit humanitární azyl podle § 14 zákona o azylu.“¹²⁴

2.6.6 Právo azylu a Evropské unie

Česká legislativa v souvislosti s členstvím v EU transponuje legislativu EU, která sblíží pravidla pro přiznávání postavení uprchlíka, resp. azylu v jednotlivých členských zemích EU. Pomocí komunitárního práva je vytvářena legislativa nejen sblížující postupy při řešení přílivu migrantů do členských států, ale i zajišťující shodná kritéria pro proces přijímání a posuzování žádostí o azyl, resp. o přiznání statusu uprchlíka, v kterémkoli členském státě EU. Tím se mimo jiné zabraňuje vzniku žadatelů o azyl, který žádný stát v důsledku uplatňování institutu třetí bezpečné země neposuzuje jejich žádost a vrací je do země, kterou považuje za třetí bezpečnou zemi. Žadatel tak nemá jistotu, zda a kterým státem bude jeho žádost posouzena. Zároveň se společnou evropskou úpravou zamezuje vzniku případů zneužívání podávání žádostí, kdy např. docházelo k současnému podání více žádostí o azyl v několika státech najednou.¹²⁵

Nástrojem využívaným v této oblasti jsou zejména směrnice. Patří sem např. **směrnice Rady č. 2004/83/ES**,¹²⁶ která stanoví definici uprchlíka, postup pro vyřizování žádostí o

¹²⁴ Rozsudek NSS ze dne 17. září 2003, sp. zn. 4 Azs 6/2003.

¹²⁵ ČEPELKA: *Teorie a praxe azylu...*, s. 77.

¹²⁶ Směrnice Rady č. 2004/83/ES o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci 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.

mezinárodní ochranu, podmínky pro získání postavení uprchlíka, jeho postavení a obsah mezinárodní ochrany; dále **směrnice Rady č. 2005/85/ES**,¹²⁷ jež určuje základní zásady a záruky pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka; **směrnice Rady č. 2003/9/ES**, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl; nebo **směrnice Rady č. 2003/86/ES**, o právu na sloučení rodiny.

2.6.7 Právo azylu a mezinárodněprávní ochrana

Současná vnitrostátní právní úprava azylu a uprchlictví reflektuje i mezinárodní závazky České republiky v oblasti azylu a uprchlictví. Mezi nejdůležitější mezinárodněprávní dokumenty patří bezesporu **Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků** z roku 1951 a Protokol k ní z roku 1967. Přestože na ně zákon o azylu neodkazuje, jsou tyto dva dokumenty podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu ČR a je tedy nezbytné při řešení otázek spojených s uprchlictvím úmluvu plně aplikovat. Úmluva definuje pojem uprchlík a stanovuje minimální standardy pro zacházení s osobami, které postavení uprchlíka získají. S ohledem na to, že důvodem vzniku úmluvy byly historické události II. světové války, se definice uprchlíka vztahuje na osoby nacházející se mimo svou zemi původu. V důsledku dalších krizí zejména v 50. a na počátku 60. let však bylo nutné rozšířit dosah úmluvy jak časově, tak geograficky. Tak došlo k vypracování Protokolu k úmluvě, jímž státy dokládají, že hlavní základ mezinárodních dokumentů v oblasti mezinárodního uprchlického práva tvoří oba dokumenty.¹²⁸

Mezi další významné mezinárodní dokumenty azylového práva patří např. **Deklarace o teritoriálním azylu** z roku 1967,¹²⁹ která klade důraz na to, že přiznání azylu je humanitární a mírový akt, jež nemůže být považován za nepřátelský žádným státem. **Úmluva proti mučení a jinému krutému a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení či trestu**¹³⁰ stanovuje ochranu před násilným návratem do situací, kde hrozí výrazné riziko mučení, které je absolutní. **Úmluva o právech dítěte**,¹³¹ vztahující se na všechny děti bez rozdílu, včetně dětí uprchlíků a žadatelů o azyl, stanovuje, že každé dítě žádající o postavení uprchlíka má

¹²⁷ Směrnice Rady č. 2005/85/ES o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

¹²⁸ KLÍMA: *Komentář k Ústavě...*, s. 1406 (čl. 43 Listiny).

¹²⁹ *Declaration on Territorial Asylum*. Dokumenty OSN A/RES/2312/XXII.

¹³⁰ Vyhláška MZV č. 143/1988 Sb., o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

¹³¹ Sdělení federálního MZV č. 104/1991 Sb., o Úmluvě o právech dítěte.

právo na ochranu a humanitární pomoc při platnosti všech práv stanovených touto Úmluvou a v dalších dohodách, k nimž dotyčný stát přistoupil.¹³²

¹³² KLÍMA: *Ústavní právo...*, s. 1409.

3 Mezinárodní závazky

„Jak již bylo zmíněno, postavení cizinců podléhá zásadně vnitrostátní právní úpravě. Přesto je nutné, aby každý stát respektoval při vytváření vnitrostátních pravidel obecně platné závazky mezinárodního práva a závazky vyplývající z mezinárodních partikulárních smluv.“¹³³

Poměr mezi vnitrostátním a mezinárodním právem je v právním řádu České republiky zakotven v čl. 10 Ústavy ČR.¹³⁴ Na jeho základě se mezinárodní smlouvy, jež vyhovují požadavkům tohoto článku, stávají součástí právního řádu a stanoví-li něco jiného než zákon, platí pro ně aplikační přednost. Tímto způsobem se tak použijí bez dalšího, tedy bez nutnosti transformovat jejich obsah do vnitrostátního práva. „Aby však mohla být mezinárodní smlouva přímo aplikovatelná i ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám a práva těchto osob z ní byla také garantována národními soudy, musí být nejen součástí vnitrostátního práva, ale musí být také vnitrostátní aplikace způsobilá a musí jí být schopna. Ne všechny mezinárodní smlouvy, jež se stanou součástí vnitrostátního práva a jsou uvnitř státu vyhlášeny obdobně jako zákony, splňují tyto podmínky.“ Která smlouva splňuje a která smlouva naopak tyto podmínky nespĺňuje mezinárodní právo neurčuje. To, zda bude daná smlouva použita či nikoli, je tak věcí národních soudů.¹³⁵

K nejvýznamnějším smlouvám, jež je Česká republika povinna respektovat, patří např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluva o právním postavení uprchlíků, Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti a mnohé další. Z pohledu Ústavního soudu mají tyto mezinárodní smlouvy postavení ústavních zákonů a je tedy jimi garantované postavení cizinců podstatně silnější než v případech, kdy je mezinárodním smlouvám přiznáno pouze postavení zákonů.¹³⁶

¹³³ POTOČNÝ, ONDŘEJ: *Mezinárodní právo veřejné...*, s. 55.

¹³⁴ „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹³⁵ MALENOVSKÝ, Jiří. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva: obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000. s. 37-38.

¹³⁶ K tomu blíže nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

3.1 Závazky na mezinárodní úrovni

3.1.1 Úmluva o právním postavení uprchlíků¹³⁷

Úmluva o právním postavení uprchlíků je jedním z nejdůležitějších dokumentů uprchlického práva, který byl přijat v roce 1951.¹³⁸ Primárně zavazuje státy mezi sebou, aby práva deklarovaná úmluvou zabezpečily svými vnitrostátními zákony a případně i dalšími nelegislativními prostředky.¹³⁹ Úmluva (ve spojení s Protokolem z 31.1.1967) obsahuje v čl. 1 mezinárodně uznávanou definici uprchlíka jako osoby, která se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo z důvodu zastávání určitých politických názorů, a proto nechce nebo ani nemůže přijmout ochranu své vlasti. Tato definice je obsažena ve vnitrostátních azylových zákonech většiny zemí světa, mezi nimi i České republiky (§ 12 písm. a zákona 325/1999 Sb. o azylu a změně dalších zákonů). Úmluva dále určuje, jaká práva má mít osoba, jíž byl status uprchlíka přiznán. Uprchlíkům se v zásadě nesmí dostat horšího zacházení, než jakého se dostává těm cizincům, jimž dotyčný stát přiznává největší práva kromě vlastních občanů (zásada nejvyšších výhod).¹⁴⁰ Článek 33 úmluvy zakazuje smluvním státům vyhostit uprchlíka na území, kde „by jeho život nebo osobní svoboda byly ohroženy z důvodu jeho příslušnosti k určité skupině.

3.1.2 Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti¹⁴¹

V roce 1954 byla na půdě OSN uzavřena Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Tato úmluva uznává mezinárodní právní status „osob bez státní příslušnosti” a zajišťuje, že mohou požívat lidských práv bez diskriminace. Osobám bez státní příslušnosti přiznává celý soubor práv. V první řadě obsahuje ustanovení, která upravují možnost těchto osob nabývat majetek (čl. 13), sdružovat se (čl. 15) a mít přístup k soudu (čl. 16). Stanoví i podmínky, za kterých mohou takové osoby vykonávat výdělečnou činnost (čl. 17 a následující) a požívat sociálních výhod (čl. 20 a následující). V neposlední řadě upravuje i svobodu pohybu (čl. 26). Podle této úmluvy musí státy zacházet s osobami bez státní

¹³⁷ Sdělení MZV č. 208/1993 Sb., o Úmluvě o právním postavení uprchlíků.

¹³⁸ Její vztah k zákonu o azylu vymezil NSS, kdy vyslovil přednostní použití úmluvy před zákonem o azylu. Blíže viz rozhodnutí NSS ze dne 24. května 2006. zn. 8 Azs 49/2005-73.

¹³⁹ Migraceonline. *Úmluva o právním postavení uprchlíků* [online]. 17. dubna 2003 [cit. 16. února 2011]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957551>>.

¹⁴⁰ Tato zásada je zakotvena např. v čl. 13, 15, 16, 17, 18 a dalších úmluvy.

¹⁴¹ Sdělení MZV č. 108/2004 Sb.m.s., o Úmluvě o právním postavení osob bez státního občanství.

příslušnosti minimálně stejně příznivě jako s kterýmikoli jinými cizinci. V případě některých práv je pak osobám bez státní příslušnosti zaručeno stejné zacházení jako s vlastními občany (čl. 7).

3.1.3 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech¹⁴²

Roku 1966 schválilo Valné shromáždění OSN Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech s Opčním protokolem k němu. Oba pakty vstoupily v platnost roku 1977. V roce 1989 byl přijat ještě další Opční protokol, kterým byl zrušen trest smrti.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech potvrzuje právo na sebeurčení národů a také zakazuje jakoukoli diskriminaci při realizaci občanských a politických práv. Pakt zakotvuje zejména právo každého jednotlivce na život; zákaz mučení, krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání; právo na svobodu a osobní bezpečnost; svobodu pohybu; rovnost před zákonem a mnohé další.

Realizace závazků plynoucích z Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech je zajištěna jednak povinností plnit mezinárodní smlouvy, jednak oba pakty předvírají kontrolní mechanismy, jež mají zajistit plnění závazků z těchto paktů.

Kontrolní mechanismu při Mezinárodním paktu o občanských a politických právech je přísnější než u níže zmíněného. Příčinou toho je, že občanská a politická práva lze uplatňovat ihned a přímo vyhlášením a prováděním příslušných zákonů, zatímco realizace hospodářských, sociálních a kulturních práv je odvislá od stupně vyspělosti toho kterého státu a jeho možnosti tato práva uskutečnit. Mechanismus kontrolních opatření je zajištěn pomocí Výboru pro lidská práva, který projednává zprávy smluvních stran o plnění paktu a státům podávajícím tyto zprávy pak zasílá obecné poznámky. Výbor může podle Opčního protokolu projednávat i stížnosti jednotlivců na porušování paktu ze strany státu. Tento mechanismus však funguje jen u těch smluvních států, které přijaly opční protokol.¹⁴³

¹⁴² Vyhláška MZV č. 120/1976, o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹⁴³ POTOČNÝ, ONDŘEJ: *Mezinárodní právo...*, s. 96-97.

3.1.4 Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁴⁴

V Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech se státy zavázaly usilovat o rozvoj a dodržování práv v něm vyjádřených. Pakt mimo jiné zakotvuje zásadu sebeurčení národů, právo každého národa si určit svůj politický status a uskutečňovat svůj hospodářský, sociální a kulturní vývoj (čl. 1). Jednotlivcům je pak paktem zaručena realizace jejich práv bez rozlišování podle rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství a dalších (čl. 2).

Kontrolní opatření předvídaná v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech jsou méně přísná, což plyne z povahy samotných občanských a politických práv a svobod, které mohou státy zajistit běžnými vnitrostátními prostředky, zatímco hospodářská, sociální a kulturní práva lze zajistit v jednotlivých státech pomocí ekonomických a sociálních opatření podmíněných množstvím a kvalitou hospodářských, finančních a lidských zdrojů, tradicemi, historií a dále zejména politickou i společenskou strukturou daného státu. Samotná podoba kontrolního mechanismu spočívá povinnosti smluvních stran pravidelně informovat Hospodářskou a sociální radu o opatřeních, která přijaly, a o pokroku, kterého dosáhly. Ta po projednání zpráv ve spolupráci s jinými orgány OSN a s mezinárodními odborovými organizacemi podpoří vhodnou mezinárodní akci, která by smluvním státům pomohla při zajišťování těchto práv na jejich území. Roku 1985 byl vytvořen pomocný orgán Hospodářské a sociální rady – Výbor pro lidská práva, který je pověřen zkoumáním zpráv smluvních států a navrhováním doporučení do zprávy, kterou Hospodářská a sociální rada předkládá Valnému shromáždění OSN.¹⁴⁵

3.2 Závazky na evropské úrovni

S ohledem na to, že je Česká republika součástí evropského regionu, je vhodné zmínit regionální instrumenty ochrany.

Evropská úprava ochrany lidských práv a svobod zpracovávaná na půdě Rady Evropy je v mnohých ohledech podrobnější a pokrokovější než univerzální standardy přijímané v rámci OSN, a to zejména jde-li o mezinárodní kontrolu nad jejich dodržováním. Evropský systém ochrany lidských práv v současnosti tvoří Evropská úmluva o ochraně lidských práv a

¹⁴⁴ Vyhláška MZV č. 120/1976, o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.

¹⁴⁵ POTOČNÝ, ONDŘEJ: *Mezinárodní právo...*, s. 96-97.

základních svobod a dodatkové protokoly k ní připojené, dále Evropská sociální charta a další instrumenty související s ochranou menšin.¹⁴⁶

Rovněž Evropská unie se zabývá ochranou lidských práv. Ustanovení o základních lidských právech nalezneme v ustavujících právních aktech EU, v nařízeních a směrnicích a v rozhodnutích Evropské soudního dvora. Mezi lidskoprávně významné dokumenty přijaté na poli EU patří zejména Listina základních práv EU.

S ohledem na téma práce se dále zaměřím zejména na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Listinu základních práv EU.

3.2.1 Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁴⁷

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla přijata 4. listopadu roku 1950 státy Rady Evropy.¹⁴⁸ Úmluva byla důležitým mezníkem ve vývoji mezinárodního práva ochrany lidských práv. Suverénní státy vůbec poprvé přijaly závazek zajistit ochranu lidským právům všech osob spadajících pod jejich jurisdikci a připustit všem těmto osobám podat proti nim žalobu, která povede k vydání závazného rozhodnutí, jímž mezinárodní soud případně potvrdí tvrzené porušení. To byl revoluční krok v právu národů, které bylo po staletí založeno na myšlence, že státy jednají pouze v rámci vnitrostátní jurisdikce a fyzické osoby nejsou subjekty mezinárodního práva. Úmluva se tak stala jedním z nejmodernějších instrumentů tohoto druhu.¹⁴⁹ Její nezpochybnitelný význam spočívá dodnes především v kontrolním mechanismu, díky kterému je zaručena prosaditelnost lidských práv v Úmluvě obsažených. Děje se tak formou podávání individuálních stížností jednotlivců, kteří se mohou s těmito stížnostmi obrátit přímo na Evropský soud pro lidská práva bez nutnosti souhlasu jejich domovského státu.

Úmluva je v určitém ohledu atypickou mezinárodní smlouvou, protože neupravuje vzájemná práva a povinnosti států, ale v první řadě státy zavazuje k tomu, aby respektovaly práva všech fyzických a právnických osob spadajících pod jejich jurisdikci (tedy bez ohledu na to, zda se jedná o vlastní občany, cizince nebo apartidy), jež jsou v ní zakotvena.¹⁵⁰

¹⁴⁶ POTOČNÝ, ONDŘEJ: *Mezinárodní právo...*, s. 107-108.

¹⁴⁷ Sdělení federálního MZV č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb.m.s. a č. 48/2010 Sb. m. s.

¹⁴⁸ GREER, Steven. *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. s. 1.

¹⁴⁹ HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009. s. 30.

¹⁵⁰ ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv: I. část - Úmluva*. Praha: Linde Praha, 2010. s. 12.

Její význam spočívá i v úzkém propojení států evropského regionu. Signatářské státy jsou totiž zavázány dodržovat stejným způsobem stejná základní lidská práva. Tato provázanost je navíc umocněna vytvořením společné instituce garantující práva obsažená v Úmluvě, a to Evropského soudu pro lidská práva. Prakticky na celém území Evropy tak působí identická úprava základních lidských práv.¹⁵¹

Pokud jde o obsahovou stránku Úmluvy, její nedílnou součástí jsou i dodatkové protokoly, které k ní byly postupně připojeny a které spolu se samotnou Úmluvou obsahují příkladem tato lidská práva: právo na život; zákaz mučení krutého, nelidského a ponižujícího zacházení nebo trestání; zákaz otroctví a nevolnictví a nucené anebo povinné práce; právo na svobodu a osobní bezpečnost; právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence; a další práva obsažená v protokolech č. 1, 4, 6 a 7 (právo na pokojné užívání majetku a právo na vzdělání; zrušení trestu smrti a další).

Úmluva se ve svých člancích mj. věnuje zákazu diskriminace (čl. 14). Podle tohoto ustanovení článku musí být užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoliv důvodu. Článek 14 však nezakazuje diskriminaci v obecném smyslu, ale pouze v kontextu s užíváním „práv a svobod přiznaných touto Úmluvou“.¹⁵² Dalším článkem úzce souvisejícím s cizineckou problematikou je čl. 16, který upravuje omezení politické činnosti cizinců. Podle článku 1 Úmluvy jsou smluvní státy zavázány, aby přiznaly každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I Úmluvy. Článek 14 Úmluvy a článek 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě upravují zmíněný zákaz diskriminace. Vyjadřují, že se základní ochrana lidských práv vztahuje na všechny osoby, a tudíž i na cizince. Z této zásady však existují výjimky, jež činí rozdíl mezi cizinci a občany.¹⁵³ Mezi tyto výjimky spadá mj. právě čl. 16 Úmluvy.¹⁵⁴

Z protokolů věnujícím se cizincům je třeba zmínit čl. 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě („*Hromadné vyhoštění cizinců je zakázáno.*“). ESLP definoval hromadné vyhoštění jako „každé opatření příslušných úřadů, jímž jsou cizinci jako skupina nuceni opustit zemi, kromě případů, kdy je takové opatření přijato po objektivním přezkoumání jednotlivých případů u každého cizince a na jeho základě.“¹⁵⁵

¹⁵¹ KLÍMA: *Ústavní právo...*, s. 465-466.

¹⁵² ČAPEK: *Evropské úmluva...*, s. 621.

¹⁵³ Rozsudek ESLP v této věci byl vydán v případě *Piermont v Francie*, ve kterém byla stěžovatelkou Němka, členka EP, která si stěžovala na to, že francouzské úřady omezily její svobodu myšlení v Polynésii a Nové Kaledonii, když se účastnila demonstrace proti jaderným pokusům. ESLP rozhodl, že článek 16. Úmluvy nelze na stěžovatelku aplikovat (blíže viz rozsudek ze dne 27. dubna 1995, Série A-314, str. 24).

¹⁵⁴ ČAPEK: *Evropské úmluva...*, s. 674.

¹⁵⁵ Blíže viz rozhodnutí Komise ve věci *Andrić v. Švédsko* ze dne 23. února 1999 ke stížnosti č. 45917/99. V případě *Čonka v. Belgie* (rozsudek ve věci *Čonka v. Belgie* ze dne 5. února 2002, stížnost č. 51564/99) však

3.2.2 Listina základních práv Evropské unie¹⁵⁶

Listina základních práv Evropské unie převzala znění Charty základních práv Evropské unie přijaté v roce 2000 a nahradila ji s účinkem ode dne vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, tj. k 1. prosinci 2009. Jde o ucelený katalog lidských práv a svobod jednotlivců na unijní úrovni. Její přínos spočívá nejen v tom, že poprvé katalogizuje práva, která byla deklarována dříve, ale také v tom, že formuluje a rozvíjí práva nová jako je např. právo na řádnou správu (čl. 41), rovnost pohlaví (čl. 23) a další. LZP poskytuje široké spektrum práv občanů EU. Najdeme zde téměř všechny nejdůležitější kategorie práv, jakožto práva osobní, politická, sociální, hospodářská a kulturní.¹⁵⁷

Podstatný význam LZP spočívá především v personální působnosti. Listina základních práv EU rozlišuje čtyři okruhy osob, na něž se vztahuje. Některá práva jsou přiznávána jen občanům EU. Lze o nich mluvit jako o právech občanských, protože vyplývají ze statusu jejich nositelů coby příslušníků určitého celku. Jde např. o právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu (čl. 39). Další práva jsou určena nejen občanům EU, ale všem fyzickým a právnickým osobám, které bydlí nebo mají sídlo v některém členském státu, tzv. rezidentům – patří sem např. petiční právo (čl. 44) či právo obracet se na evropského ochránce práv (čl. 43). Většina práv je však přiznávána všem osobám bez ohledu na to, zda jsou občany nebo rezidenty EU – jedná se o práva základní, práva ekonomická a sociální a některá politická práva. Vedle těchto kategorií je možné rozlišit ještě čtvrtý okruh osob, do něhož spadají příslušníci nečlenských států, jelikož některá práva náleží jen těmto. Jde o právo na azyl a ochranu v případě vystěhování, vyhoštění nebo extradice (čl. 18, 19).

„Dalším velkým přínosem LZP je zviditelnění existujících práv. Práva uznaná judikaturou ESD se tak stávají transparentnější a jejich rozpoznání přístupnější veřejnosti.“¹⁵⁸

Jako právně závazný dokument je Listina základních práv EU přímo použitelným dokumentem jak před evropskými, tak před vnitrostátními soudy, což vede k posílení postavení jednotlivce v rámci EU a je tak určitým krokem k větší demokratizaci EU. Na druhé straně vzniká i problematika mezer. Mnohá ustanovení LZP totiž trpí jistou vágností,

ESLP konstatoval porušení článku navzdory individuálnímu přezkoumání, když došlo současně k vyhoštění většího počtu Romů. Učinil tak proto, že se podle jeho názoru přesto jednalo o hromadné vyhoštění, o čemž nebylo pochyb (prohlášení politiků, pokyny pro administrativu, stejné postupy při ukončení řízení o azylu).

¹⁵⁶ Úřední věstník Evropské unie, oznámení č. 2010/C 83/02.

¹⁵⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. Praha: Linde Praha, 2008. s. 205.

¹⁵⁸ ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2009. s. 101.

v důsledku čehož není někdy zcela jasné, zda se jedná o skutečná práva či jen o programové cíle. Problematickým se jeví i fakt, že neobsahuje procesní ustanovení. Přesto však sehrává důležitou roli v judikatuře ESD, který na ni v rozsudcích odkazuje.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Tamtéž s. 102-103.

Závěr

Jak bylo již v úvodu zmíněno, cílem této práce bylo vytvoření uceleného pojednání o cizineckém režimu na území ČR s akcentem na ústavněprávní postavení cizince.

S ohledem na skutečnost, že práva a svobody cizinců nevyplývají jen z ústavních dokumentů, provedla jsem analýzu jejich postavení i na zákonné úrovni. Ta je však představována celou řadou norem, jejichž rozbor by s ohledem na omezený rozsah práce nebylo možné vyčerpat. Zejména z tohoto důvodu jsem se zaměřila pouze na stěžejní právní předpisy, a to na zákon o mezinárodním právu soukromém a procesním, zákon o pobytu cizinců a zákon o azylu. Cílem zkoumání jednotlivých oblastí byla snaha dojít k závěru, zda je právní ochrana cizinců v ČR dostatečně garantována.

Česká republika je, stejně jako jiné státy pobytu, povinna cizinci poskytnout alespoň tzv. minimální cizinecký standard, jež vyplývá z obecného mezinárodního práva. Tento standard lze zjednodušeně charakterizovat jako povinnost respektovat cizince jako lidskou bytost a chránit jej preventivně i represivně před útoky na život, zdraví, svobodu, majetek a čest.¹⁶⁰ Náš právní řád nicméně staví cizince zásadně na roveň státním občanům České republiky. Odchytky pro cizince jsou stanoveny speciálními předpisy buď tím, že jistá práva a povinnosti jsou přímo vyhrazeny jen státním občanům nebo že z jistých práv a povinností jsou cizinci vyjmuti.¹⁶¹

Pokud se ovšem ve svém hodnocení zaměřím na konkrétní problémy, jež při aplikaci cizineckého práva v praxi vyvstávají, je třeba zdůraznit otázky spojené se složitostí právní úpravy, její nejasností a v jistém směru nesprávností. Zákon o pobytu cizinců jako základ právní úpravy cizinecké problematiky vykazuje celou řadu nedostatků, jež kladou překážky nejen samotným cizincům, ale i správním orgánům, které mají v této oblasti rozhodovací pravomoci. Pokud jde o zmiňovanou problematiku nejasností úpravy, významnou roli v tomto ohledu sehrává činnost soudů. V některých případech je totiž legislativně nemožné a zároveň nevhodné, s ohledem na rozmanitost praxe, aby byla určena jasná hranice pro výklad konkrétních pojmů. A právě v tomto momentě se uplatní role soudu. Příkladem takového působení může být výklad institutu obsaženého v cizineckém zákoně – výhrady veřejného pořádku. Přestože mají správní orgány při rozhodování jistý prostor pro správní uvážení, v určitých případech se při výkladu pojmů následně uplatňují i soudní orgány. O významu zmíněného institutu rozhodoval NSS, který upozornil na tři různá výkladová pojetí uvedeného

¹⁶⁰ POTOČNÝ, ONDŘEJ: *Mezinárodní právo veřejné...*, s. 59.

¹⁶¹ ČERNÝ, VALÁŠEK: *České státní...*, s. 162.

pojmu. První z nich¹⁶² – nejpřísnější – spatřuje závažné narušení veřejného pořádku již v pouhém obcházení zákona (např. uzavření sňatku za účelem získání trvalého pobytu). Druhý přístup¹⁶³ vyžaduje přímé nerespektování platných právních norem (např. nelegální pobyt) a třetí¹⁶⁴ – nejméně restriktivní – dovozuje závažné narušení veřejného pořádku teprve tehdy, pokud cizinec spáchá zvlášť závažný trestný čin. Z uvedeného je patrné, že výklad některých institutů cizineckého práva je tak nejednoznačný, že ani soudní orgány nedospějí k jednotnému výkladu. Je pak tedy pochopitelné, že správní orgány v rámci své aplikační činnosti narážejí na nejednotné rozhodování.

Ne vždy lze zjistit ze stávajících zákonů detailně a explicitně, jak posuzovat či řešit konkrétní problémy, vyvstávající v reálném a každodenním soužití cizinců s většinovou společností. Vhledem ke složitosti celé problematiky nelze očekávat, že každý detail lze přesně formulovat v právních textech, nicméně při tvorbě novelizací či dodatečných ustanovení by dozajista komplexnější zkoumání a shromáždění vědecky aplikovatelných statistických údajů do značné míry přispělo ke zdokonalení a zpřesnění zákonných úprav právního postavení cizinců v naší zemi.

Dalším negativním aspektem je, že cizinecký zákon prošel v posledních letech několika novelizacemi, které nejenom zvýšily počet ustanovení, ale současně zakotvily řadu nových institutů, což vede k postupné nepřehlednosti předpisu a jeho složitosti a posléze větší závislosti cizinců na pomoci ze strany tuzemců. V souvislosti se závazky ČR vůči EU došlo také k implementaci množství směrnic, které byly promítnuty do tohoto zákona a díky nimž se nepřehlednost a nesystematika předpisu jen prohloubila. Jak dále uvádí i Pavel Čižinský,¹⁶⁵ zákon v důsledku častých novelizací trpí velkou nestabilitou terminologie, je zbytečně podrobný a nenechává téměř žádný prostor pro správní uvážení správních orgánů. Dalším negativním aspektem je i nadměrné zatěžování cizinců požadavkem předložení veškerých podkladů pro rozhodnutí správního orgánu bez ohledu na to, zda je cizinec (žadatel) schopen tyto dokumenty opatřit či nikoli.

Abych však zhodnotila vnitrostátní právní úpravu jako celek a nezaměřila se kriticky jednostranně na zákon o pobytu cizinců, musím konstatovat, že nedostatky vykazuje celé cizinecké právo obecně. Je charakterizováno přílišnou kvantitou a rozsáhlostí právních

¹⁶² Rozsudek NSS ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 78/2006-64.

¹⁶³ Rozsudek NSS ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 4 As 66/2008-124.

¹⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 9. října 2009, sp. zn. 5 As 51/2009-68.

¹⁶⁵ ČIŽINSKÝ, Pavel. Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 20, s. 756-757.

předpisů, nepřehledností a častými změnami, což s sebou přináší i nestabilitu a nemožnost adresátů se s normami jim určenými dobře seznámit.

Jedním z výrazných problémů provázejících praxi je vedle složitosti právních předpisů, jejich nemalého množství a nesrozumitelnosti i jazyková bariéra cizinců. Ne snad vždy proto, že by se uměli dorozumět pouze ve svém rodném jazyce, ale zejména proto, že mnohé informace související s pobytem cizinců na území ČR nejsou dostupné v jiném, než v českém a anglickém znění. Takovéto, a nejen ty, situace pomáhají řešit poradny pro cizince. Jednou z nich je i poradna „Most pro lidská práva“ v Pardubicích. Ta plní roli odborného sociálního poradenství, poskytuje cizincům vzdělávací aktivity, informuje cizince o možnostech uspokojování jejich práv a potřeb a současně se zaměřuje na integraci cizinců do české společnosti. Mezi nejčastější okruhy problémů, se kterými se cizinci obracejí na poradnu, patří oblast pobytových statusů, zaměstnávání, podnikání a pracovně-právní vztahy. V návaznosti na tuto skutečnost pracovníci poradny poskytují konzultace o vízech a pobytu cizinců, zprostředkovávají cizincům práci, bydlení apod. Dlouhodobým cílem poradny je především zvýšit sociální a kulturní kompetence cizinců, kteří se chtějí začlenit do české společnosti tak, aby byli co nejméně závislí na tuzemcích.

Neméně důležitou úlohu, zejména při poukazování na problematické aspekty, plní i veřejný ochránce práv. Z jeho činnosti vyplývá, že v některých právních vztazích se cizinec, občan třetí země, dostává do nerovného postavení ve srovnání s občanem České republiky či občanem EU, ačkoliv ne vždy se tato nerovnost jeví jako oprávněná či opodstatněná. Jak plyne z doporučení VOP, konkrétně se jedná o vztahy v oblasti zdravotního pojištění, vzdělávání, volebního práva a sdružování. V oblasti zdravotního pojištění se jako problematická jeví skutečnost, že s výjimkou zaměstnaných cizinců jsou ostatní kategorie cizinců po dobu prvních pěti let pobytu vyloučeny ze systému veřejného zdravotního pojištění. Proto musí využívat komerčního zdravotního pojištění, které však jednoduše pokrývá menší rozsah zdravotní péče, a také na něj není právní nárok, takže pojišťovny nemají povinnost cizince pojistit. V oblasti školství je problematické ustanovení § 20 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů, které umožňuje bezplatnou přípravu k začlenění do základního vzdělávání, zahrnující výuku českého jazyka přizpůsobenou jejich potřebám, pouze pro děti občanů EU. Pro děti cizinců, kteří dlouhodobě či trvale žijí na území ČR, však podobná služba zajištěna není. Otázkou je, zda pro to existuje přesvědčivý důvod. Pochybnosti vyvolává i faktické odepření aktivního i pasivního volebního

práva do zastupitelstev obcí cizincům, kteří pobývají na území ČR trvale, což je může stavět do nerovného postavení oproti občanům EU.¹⁶⁶

Část práce je věnována i mezinárodním instrumentům ochrany cizinců, a to především proto, že ze současného mezinárodního práva vyplývá státům řada závazků, které mají být realizovány na vnitrostátní úrovni. Mezinárodní a vnitrostátní systém se tak vzájemně ovlivňují a společně by měly vytvářet podmínky pro efektivní ochranu jednotlivce ve společenských vztazích. Jejich vzájemný vztah je řešen na ústavní úrovni samotnou Ústavou v čl. 10. Na jeho základě se mezinárodní smlouvy, jež vyhovují požadavkům tohoto článku, stávají součástí právního řádu a stanoví-li něco jiného než zákon, platí pro ně aplikační přednost. Tímto způsobem se tak použijí bez dalšího, tedy bez nutnosti transformovat jejich obsah do vnitrostátního práva. Takto je zajištěno jejich efektivní prosazování, takže mezinárodní smlouvy garantující cizincům určité postavení nejsou pouhými deklamacemi postrádající vynutitelnost. Vedle obecných mezinárodních nástrojů ochrany byly zmíněny i evropské prostředky. V této rovině nabývá na významu zvláště ochrana zajišťovaná Radou Evropy a Evropskou unií, jež zdůrazňují potřebu efektivní ochrany lidských práv. Důkazem toho je přiznání síly závazného dokumentu Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Listině základních práv EU a zajištění účinného mechanismu prosazování práv v těchto dokumentech obsažených. Otázka lidských práv na evropské úrovni je velmi širokým tématem, které by si zasloužilo větší prostor a pozornost, jež se mu ovšem s ohledem na omezený rozsah práce nedostalo. Tato oblast tak může být inspirací pro další práci, která by mohla na tu stávající navázat a podrobněji se zaměřit na jednotlivé nástroje ochrany a zejména pak na judikaturu evropských soudů a problematiku s tím související.

Závěrem lze shrnout, že otázka migrace a postavení cizinců v ČR nabývá stále na větší důležitosti. Jisté negativní tendence ve vztahu k cizincům jsou patrné nejen z kritizované legislativy, ale též z jednání správních orgánů, s nimž se mnozí cizinci potýkají, a rovněž ze strany představitelů státu. V této souvislosti si dovoluji zmínit usnesení Výboru pro práva cizinců, kterým výbor reagoval na některé výroky, pronesené na půdě Poslanecké sněmovny: *„Výbor též považuje za legitimní, že i na fenomén migrace jako takový lze mít různé úhly pohledu včetně těch kritických. Nicméně výbor považuje za nepřijatelné, aby bylo téma migrace redukováno na nebezpečí bezpečnostního či zdravotního charakteru...Je pochopitelné, že fenomén mezinárodní migrace – stejně jako každý společenský proces – je spojen s určitými problémy. Avšak tyto negativní stránky je třeba vidět v celkovém kontextu*

¹⁶⁶ K tomuto blíže viz doporučení VOP č. 2 k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci ze dne 21. července 2010, sp. zn. 29/2010/DIS/JŠK.

*přítomnosti cizinců v České republice, ať již jde o cizí pracovníky, smíšené rodiny, děti ve školách, turisty či další, kteří se na různě dlouhou dobu stávají součástí života české společnosti a z nichž někteří se členy naší společnosti stávají již napořád. Jednostranné vypíchnutí stereotypních negativ, která jsou často vzata ze zahraničí, a tudíž pro českou veřejnost neověřitelná, celkovou realitu hrubě zkreslují a uráží mnohé cizince i české občany, včetně některých členů výboru. Výbor vyjadřuje svou obavu, že právě takové výroky... mohou rozdmýhávat problémy potenciálně spojené s migrací mnohem více než samotná přítomnost cizinců v České republice, byť sebepočtenější. Výbor proto apeluje na poslance, ale i na ostatní aktéry veřejné diskuse, aby si při svých projevech byli vědomi své odpovědnosti.*¹⁶⁷

Všeobecný nárůst xenofobiích tendencí, intolerance a agresivity by měl být jedním z akutních důvodů věnovat novelizacím cizineckého práva zvýšenou pozornost. Zpřesnění a zjednodušení by zajisté posloužilo ke snadnější a bezproblémové aplikaci v praktickém posuzování nejrůznějších kauz, se kterými jsou správní orgány konfrontovány. Politicko-ekonomický vývoj posledních několika let a prognostické výhledy do nejbližší budoucnosti jen podtrhují tento názor. Migrace zůstane i nadále společensko-sociálním aspektem, se kterým se budou ČR jakož i ostatní státy muset vyrovnat tak, aby byly dodrženy všechny právní úpravy, normy a předpisy v dostatečné míře a aby postup správních orgánů vůči cizincům zachovával základní principy demokracie a humanity.

¹⁶⁷ Usnesení výboru pro práva cizinců při Radě vlády ČR pro lidská práva ze dne 15. září 2008 k projevům některých poslanců Parlamentu ČR při příležitosti projednávání novely zákona o zaměstnanosti, zákona o pobytu cizinců a dalších zákonů.

Seznam použitých zdrojů

Monografie

- BALGA, Jozef a kol. *Slovenské cudzinecké právo*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2000. 224 s. ISBN 80-8054-136-1.
- BYSTRICKÝ, Rudolf. *Základy mezinárodního práva soukromého*. 1. vydání. Praha: Orbis, 1958. 525 s.
- ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv: I. část - Úmluva*. Praha: Linde Praha, 2010. 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4.
- ČEPELKA, Čestmír a kol. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. 262 s. ISBN 80-210-1493-8.
- ČEPELKA, Čestmír. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. 239 s. ISBN 80-85889-79-X.
- ČERNÁ, Dagmar. *Standard lidských práv v Evropě*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2009. 161 s. ISBN 978-80-87146-21-7.
- ČERNÝ, Jan, VALÁŠEK, Miloš. *České státní občanství*. Praha: Linde, a.s., 1996. 478 s. ISBN 80-7201-018-2.
- GREER, Steven. *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 365 s. ISBN 978-0-521-60859-6.
- HARRIS, David a kol. *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009. 902 s. ISBN 978-0-406-90594-9.
- JIRÁSEK, Jiří. Ústavní statut cizinců v České republice. In BRILL, Jirásek (ed). *Listina a současnost*. 1. vydání. Olomouc: Iuridicum Olomoucense o.p.s., 2010, 263 s. ISBN 978-80-87382-09-7.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-2.
- KLÍMA, Karel a kol. *Ústavní právo Evropské Unie*. 1. vydání. Dobrá Voda u Pelhřimova: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003. 939 s. ISBN 80-86473-48-1.

- KUBEČKOVÁ, Magdaléna. *Občanství EU a vybrané aspekty jeho vlivu na ČR*. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2010. 121 s. ISBN 978-80-86729-55-8.
- KUČERA, Zdeněk. *Mezinárodní právo soukromé*. 7. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 462 s. ISBN 9788073801717.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva: obecně a v českém právu zvláště*. Brno: Doplněk, 2000. 106 s. ISBN 80-7239-074-0.
- MOLEK, Pavel a kol. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 736 s. ISBN 978-80-7357-476-5.
- POTOČNÝ, Miroslav, ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. 511 s. ISBN 80-7179-536-4.
- SLADKÝ, Pavel, DAVID, Vladislav, a kol.: *Mezinárodní právo veřejné s kasuistikou*. Praha: Leges, 2011. 448 s. ISBN 978-80-87212-86-8.
- ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, 2008. 255 s. ISBN 978-80-7201-710-2.
- ŠTEFANKOVÁ, Natálie, JÚDOVÁ, Elena a kol. *Mezinárodní právo soukromé*. Praha: C.H.Beck, 2011. 622 s. ISBN 978-80-7400-351-6.
- VALÁŠEK, Miloš, KUČERA, Viktor. *Státní občanství: komentář*. Praha: Linde, a.s., 2006. 287 s. ISBN 80-7201-625-3.

Periodika

- ČIŽINSKÝ, Pavel. Zákon o pobytu cizinců jako příklad negativních tendencí celého českého právního řádu. *Právní rozhledy*, 2007, č. 20, s. 756-757.
- FILIPOVÁ, Jana. Judikatura Nejvyššího správního soudu: Právo cizinecké. *Soudní rozhledy*, 2011, roč. 17, č. 5, s. 157-161.
- CHLAD, Libor. Státní občanství v kontextu evropské integrace. *Právník*, 2004, roč. CXLIII, č. 4, s. 333.

Právní předpisy

- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

- Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku, vyhlášená v č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).
- Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 44/2004 Sb. m. s., o sjednání Smlouvy mezi Belgickým královstvím, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Irskem, Italskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Portugalskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Českou republikou, Estonskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Polskou republikou, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou o přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii (Amsterodamská smlouva).
- Sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění sdělení č. 41/1996 Sb., č. 243/1998 Sb., č. 114/2004 Sb.m.s. a č. 48/2010 Sb.m.s.
- Smlouva o Evropské unii uveřejněná v Úředním věstníku C 191 ze dne 29. července 1992.
- Smlouva o fungování Evropské unie uveřejněná v Úředním věstníku C 115 ze dne 9. května 2008, ve znění Lisabonské smlouvy.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

- Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.
- Směrnice Rady (ES) 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.
- Evropská úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS No.: 144).
- Listina základních práv Evropské unie, úřední věstník Evropské unie, oznámení č. 2010/C 83/02.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. září 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. února 1994, sp. zn. III. ÚS 23/93
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. října 2000, sp. zn. I. ÚS 305/2000
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 30. ledna 2007, sp. zn. IV. ÚS 553/06
- Rozsudek NSS ze dne 17. září 2003, sp. zn. 4 Azs 6/2003
- Rozsudek NSS ze dne 15. října 2003, sp. zn. 3 Azs 12/2003
- Usnesení NSS ze dne 16. října 2003, sp. zn. 2 As 29/2003-36
- Rozsudek NSS ze dne 10. října 2003, sp. zn. 2 Azs 15/2003 – 81
- Rozsudek NSS ze dne 11. března 2004, sp. zn. 2 Azs 8/2004
- Rozsudek NSS ze dne 27. června 2005, sp. zn. 4 Azs 395/2005
- Rozsudek NSS ze dne 14. července 2005, sp. zn. 5 Azs 94/2005-52
- Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 Azs 343/2004
- Rozsudek NSS ze dne 30. listopadu 2005, sp. zn. 7 Azs 90/2005
- Rozsudek NSS ze dne 10. února 2006, sp. zn. 4 Azs 152/2005-50
- Rozsudek NSS ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 4 Azs 235/2005-60
- Rozsudek NSS ze dne 24. května 2006, sp. zn. 8 Azs 49/2005-73
- Rozsudek NSS ze dne 26. dubna 2007, sp. zn. 7 Azs 14/2007 – 75
- Rozsudek NSS ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 78/2006-64

- Rozsudek NSS ze dne 13. srpna 2008, sp. zn. 2 Azs 45/2008-67
- Rozsudek NSS ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. 4 As 66/2008-124
- Rozsudek NSS ze dne 9. října 2009, sp. zn. 5 As 51/2009-68
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 7. 2011, sp. zn. 3 As 4/2010 – 151
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. listopadu 1998, sp. zn. 5 A 517/96-39
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. února 2004, sp. zn. 10 Az 120/2003-55
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. února 2007, č. j. 10Ca 330/2006-89
- Andric proti Švédsku, rozhodnutí Komise ze dne 23. února 1999, stížnost č. 45917/99
- Čonka proti Belgii, rozsudek dne 5. února 2002, stížnost č. 51564/99
- Ian William Cowan proti Trésor public, rozsudek ze dne 2. února 1989, stížnost č. 186/87
- Luczak proti Polsku, rozsudek ze dne 27. listopadu 2007, stížnost č. 77782/01
- Open Door and Dublin Well Women proti Irsku, rozsudek ze dne 29. října 1992, stížnost č. 14234/88
- Piermont proti Francii, rozsudek ze dne 27. dubna 1995, stížnost č. 15773/89, 15774/89
- Van der Taarg proti Španělsku, rozsudek ze dne 13. července 1995, Série A-321, § 51

Internetové zdroje

- Poradna pro státní občanství, občanská a lidská práva. *Právní rámec postavení cizincův České republice* [online]. Prosinec 2008 [cit. 20. listopadu 2011]. Dostupné na <<http://www.poradna-prava.cz/folder05/pravni-ramec-postaveni-cizincu.pdf>>.
- Migraceonline. *Úmluva o právním postavení uprchlíků* [online]. Migraceonline.cz, 17. dubna 2003 [cit. 16. února 2011]. Dostupné na <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957551>>.
- HAŠKOVCOVÁ, Thu Nga, GALOVÁ, Anna. *Druhy pobytů cizinců s ohledem na novelu zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR* [online]. Elaw.cz, 28. března 2011 [cit. 28. ledna 2011]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/cs/ostatni/433-druhy-pobytu-cizincu-s-ohledem-na-novelu-zakona-c-3261999-sb-o-pobytu-cizincu-na-uzemi-cr.html>>.
- NEDVĚDICKÝ, Kamil. Azyl v ústavním pořádku ČR. In *ASPI* [online]. 3. září 2007 [cit. 15. února 2012]. Dostupné v ASPI: LIT23543.

Další zdroje

- Doporučení VOP č. 2 k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci ze dne 21. července 2010, sp. zn. 29/2010/DIS/JŠK.
- Usnesení výboru pro práva cizinců při Radě vlády ČR pro lidská práva ze dne 15. září 2008 k projevům některých poslanců Parlamentu ČR při příležitosti projednávání novely zákona o zaměstnanosti, zákona o pobytu cizinců a dalších zákonů.
- Usnesení vlády k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců - Společné soužití v roce 2012 ze dne 4. ledna 2012, č. 6.

Shrnutí

Cílem diplomové práce je poskytnout ucelené pojednání o cizineckém režimu v České republice. Vlastní analýze předchází vymezení základních pojmů, které bezprostředně souvisí s postavením cizinců a jež jsou základem pro další práci.

Hlavní pozornost je věnována vnitrostátní právní úpravě, zejména postavení cizinců v ústavním pořádku České republiky s ohledem na Ústavu ČR a Listinu základních práv a svobod. Analýza je provedena s vazbou na zákonnou úpravu týkající se oblasti pobytů a pohybu cizinců v ČR a azylové problematiky.

Další část práce poskytuje přehled mezinárodních závazků v podobě mezinárodních partikulárních smluv a obecně platných pravidel mezinárodního práva, jež musí stát při vytváření vnitrostátních pravidel respektovat. Nejprve je proveden rozbor závazků na mezinárodní úrovni v souvislosti s úmluvami OSN, poté je přiblížena oblast regionálních instrumentů ochrany lidských práv ve spojitosti s Radou Evropy a Evropskou unií.

Závěrečná část práce se soustřeďuje na aplikaci cizineckého práva v praxi ve formě konzultace s poradnou pro cizince, cizineckou policií a příkladů z judikatury českých soudů nebo z činnosti veřejného ochránce práv.

Summary

The aim of this thesis is to provide a comprehensive treatise on the foreign system in the Czech Republic. The definition of basic concepts which are directly linked to the status of foreigners and which are the basis for further work precedes the own analysis.

The main attention is paid to national legislation, particularly the status of foreigners in the constitutional order of the Czech Republic with regard to the Constitution of the Czech Republic and the Charter of Fundamental Rights and Freedoms. The analysis is linked to the statutory framework relating to the movement and the residence of foreigners and asylum issues.

The next part provides an overview of international obligations in form of international treaties and generally accepted rules of international law, which must be respected when creating national rules. First, the analysis of commitments in international conventions in relation to the UN is made, then the area of the regional human rights instruments in connection with the Council of Europe and the European Union is clarified.

The final part focuses on the application of alien law in practice in the form of consultation with counseling centre for foreigners, foreign police and examples from the case of Czech courts or from the work of Ombudsman.

Seznam klíčových slov

Apatrida

Azyl

Cizinec

EU

Lidská práva

Listina základních práv a svobod

Občanství

Úmluva

Uprchlík

Ústava ČR

Základní svobody

Key words

Apatride

Asylum

Foreigner

EU

Human rights

Citizenship

European Convention on Human Rights

Charter of Fundamental Rights and Fundamental Freedoms

Refugee

Constitution

Fundamental freedoms