

Univerzita Karlova

Právnická fakulta

# Diplomová práce



**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jan Rampas**

**Občanství EU: vývoj, využití a perspektivy po  
Brexitu**

Diplomová práce

Vedoucí práce: prof. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D., DSc.

Studijní program: Právo a právní věda

Datum vypracování práce: 10. ledna 2019

**Poděkování:**

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu mé diplomové práce, prof. JUDr. Richardu Královi, LL.M., Ph.D., DSc., za cenné rady a připomínky v průběhu její tvorby, své rodině za podporu v průběhu celého studia i mimo něj a pedagogům i ostatním pracovníkům Právnické fakulty Univerzity Karlovy za to, že utvářejí fakultu takovou, jaká je dnes a jak jsem ji sám mohl poznat.

**Prohlášení:**

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 227 525 znaků včetně mezer.

V Praze, dne 10. ledna 2019

.....

Bc. Jan Rampas

**Klíčová slova (česky):**

Občanství Evropské unie, Brexit, Velká Británie, Unijní občané.

**Klíčová slova (anglicky):**

Citizenship of the European Union, Brexit, Great Britain, European Citizens.

## Abstrakt (česky)

Práce se zabývá institutem občanství Evropské unie. Sleduje nejprve jeho počátky, institucionální zakotvení a vymezení jeho obsahu, aby se následně zaměřila nejprve na soudobé problémy, se kterými se institut potýká při své aplikaci, a poté na využití občanství Unie jako jednoho z možných řešení problematického právního postavení občanů Unie a občanů Spojeného království po uskutečnění Brexitu. Autor předkládá návrhy na řešení postavení nejružnějších skupin osob, jejichž postavení se po Brexitu výrazně změní, a to především v souvislosti s jejich místem pobytu, státní příslušnosti a skutečnosti, zda budou po Brexitu stále státními příslušníky členského státu Evropské unie nebo již nikoliv. Autor uvádí možná řešení problémů, které takovýto stav nejistoty přináší a s odkazy na judikaturu, aktuální odbornou literaturu a průběh brexitových vyjednávání předkládá návrhy nového vymezení občanství Unie a možnosti jeho využití na ochranu práv britských státních příslušníků na území členských států EU po Brexitu, ale naopak také pro unijní občany žijící, pracující nebo studující po Brexitu na území Británie. Pozornost je také věnována specifickému prostoru Severního Irska – problematickému prostoru, na němž hrozí v souvislosti s Brexitem vznik široké škály variant občanství s rozdílnými právy a povinnostmi.

Po předložení alternativních možností využití občanství Unie v rámci Brexitu se zhodnocením jejich kladů, záporů a šancí na praktické prosazení, se práce zaměřuje na další perspektivy občanství EU. Je nastíněno několik cest, kterými se tento institut může vydat a co by na každé z nich mohl obsahovat. Primární pozornost je věnována oblasti sociálních práv, dále oblasti politických práv a konečně je rozebrána funkčnost a efektivita občanství Unie v případě jeho oddělení od občanství členských států a stanovení jiných podmínek pro jeho nabývání a využívání. Oblasti jsou poté analyzovány i s ohledem na požadavky vzhledem k primárnímu právu Evropské unie a nutnosti kooperace od členských států.

Cílem práce je jednak zdokumentovat genezi institutu občanství Unie a ukázat potenciál, který má v řešení otázky Brexitu, ale také přinést určité návrhy budoucího směru, kterým by se mohl institut vydat a to i s ohledem na efektivnější prosazování „občanské“ dimenze v rámci fungování Evropské unie a pro zvýraznění výhod evropské integrace pro „statické“ občany jednotlivých členských států, kteří každodenně nevyužívají práva volného pohybu.

## **Abstract (in English)**

The thesis deals with the Institute of Citizenship of the European Union. It follows the first of its origins, the institutional framework and the definition of its content to then focus on the contemporary problems faced by this institution in its application and the use of this specific type of citizenship as one of the possible solutions to the problematic legal status of EU citizens and citizens of the United Kingdom after Brexit. The author puts forward suggestions for addressing the different groups of people whose position changes significantly after Brexit, especially with regard to their place of residence, nationality and whether or not they will still be citizens of a Member State of the European Union after Brexit or not. The author presents possible solutions to the problems that such a state of uncertainty brings with references to case law, current professional literature, and also takes into account the course of Brexit bargaining. He also submits proposals for a new definition of EU citizenship and its possible use to protect the rights of British citizens on the territory of EU Member States after Brexit, but also for Union citizens who are in the same time living, working or studying in Great Britain. Attention is also paid to the specific area of Northern Ireland - a problematic area where there will be a wide range of variants of citizenship with different rights and responsibilities in connection with Brexit.

After presenting the possibilities of using EU citizenship as one of the possible solutions of Brexit with the appreciation of their pros and cons and the chances of practical enforcement, the work focuses on further perspectives of EU citizenship. There are several ways in which this institute can go and what it could contain for each. Primary attention is paid to the area of social rights, the area of political rights and, finally, the functioning and effectiveness of Union citizenship in the event of its separation from the citizenship of the Member States and the establishment of other conditions for its acquisition and exploitation. Areas have also been analyzed with regard to the requirements of the primary EU law and the need for cooperation from the Member States.

The aim of this work is to document the genesis of the institute of Union citizenship and to show the potential that it has in dealing with the Brexit issue but also to bring forward some suggestions for future direction of this institute, effective promotion of the "civic" dimension in the functioning of the European Union and to highlight the benefits of European integration for "static" citizens of individual Member States who do not exercise the rights of free movement on a daily basis.

# Obsah

<b>Úvod</b>	11
<b>1. Klasifikace pojmu občanství Evropské unie</b>	15
1.1. Základní vymezení a historie institutu	15
1.2. Práva a povinnosti vyplývající z evropského občanství	18
1.3. Charakter evropského občanství a vliv činnosti Soudního dvoru	19
<b>2. Vybrané současné problémy evropského občanství</b>	23
2.1. Problém právního postavení obyvatel přidružených území – Faerské ostrovy a (versus) Grónsko a Alžírsko	23
2.2. Problém jednostranné naturalizace občanů třetího státu členským státem EU	25
2.3. Prodej občanství Unie – případ Malty	26
2.4. Evropské občanství a problém spojování rodin	28
<b>3. Brexit a jeho vztah k evropskému občanství</b>	38
3.1. Brexit – vymezení a dopad na Evropskou unii	38
3.2. Brexit jako příčina „degradace práv“ občanů?	38
<b>4. Vybrané problémy spojené s Brexitem a občanství EU</b>	41
4.1. Obecně k postavení občanů při vystoupení státu z Evropské unie nebo při oddělení území od členského státu Evropské unie	41
4.2. Postavení občanů při vystoupení z členského státu EU	42
4.3. Postavení občanů při oddělení území od členského státu EU	44
4.4. Případová studie – postavení britských státních příslušníků v Británii a jiných členských státech Unie po Brexitu	47
4.5. Možnosti řešení postavení britských státních příslušníků v Británii a jiných členských státech Unie po Brexitu – shrnutí	61
4.6. Postavení občanů ostatních členských států EU v Británii po Brexitu	62
<b>5. Perspektivy občanství EU po Brexitu</b>	66
5.1. Perspektivy občanství EU v oblasti sociálních práv a vyplývajících povinností	66
5.2. Perspektivy občanství EU v oblasti politických práv	74
5.3. Perspektivy občanství EU jako samostatného institutu odděleného od občanství členských států	83
<b>Závěr</b>	86
<b>Seznam použitých zdrojů</b>	89



## Úvod

Předkládaná práce se zabývá institutem občanství Evropské unie (v textu také jako „unijní občanství“, „občanství Unie“, „občanství EU“), které se v poslední době stává častým předmětem diskuzí, a to nejen v akademických kruzích. Důvodem je tzv. Brexit spočívající ve vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku z Evropské unie. Jedná se o – fakticky i rozsahem – první vystoupení členského státu z Evropské unie, přičemž jedněmi z těch, kteří nejvýrazněji pocítí dopad britského vystoupení z EU, budou na jedné straně britští občané a na straně druhé občané zbylých 27 členských států Unie. Vystává tak otázka, jak upravit práva obou těchto skupin, kdy ta první se navíc dělí na skupinu osob žijící přímo ve Velké Británii, která nevyužívá svého práva volného pohybu v rámci EU a na skupinu britských občanů, která pobývá na území jiných členských států. Klíčový význam v řešení této problematiky představuje právě rozebírané občanství EU. Po roce 2013, který byl Evropskou komisí nazván „Rokem občanů“, tak přichází další významný milník ve vývoji tohoto institutu, jež je součástí unijního práva od roku 1993, kdy vstoupila v platnost Maastrichtská smlouva. Vedle diskuze o tom, jak vykládat nynější obsah tohoto institutu a zda je možné jedním rozhodnutím „odebrat“ všechna nebo takřka všechna práva, která obsahuje, se také řeší jeho další budoucnost – předně otázka, zda má být i nadále odvozeným statutem od občanství jednotlivých členských států se všemi aspekty, které taková pozice obnáší. V rámci diskuzí a odborných polemik ale nezůstává stranou ani téma nového obsahu občanství EU, které by mohlo zahrnovat nová práva nebo naopak povinnosti. Tato práce si v souvislosti s výzvami, které nyní občanství EU čekají, klade za cíl alespoň částečně shrnout diskuzi, která se o tomto institutu nyní vede a přednést některé návrhy dalšího využití občanství EU, jež se opírají o názory předních odborníků na evropské právo a na „euroobčanství“ obecně. Vedle toho se autor práce pokouší zhodnotit návrhy různých autorů, jak na řešení dopadů Brexitu na unijní a britské občany, tak také na vlastní perspektivy institutu v kratším i delším časovém horizontu, představit návrhy, které se mu s určitou modifikací zdají nejpraktičtější a predikovat možné dopady Brexitu na politicky citlivou oblast Severního Irsku, která má předpoklad být velmi problematickým bodem před-brexitových i po-brexitových jednání.

Ve větší míře je argumentačně vycházeno z názorů Dimitryho Kochenova, Theodory Kostakopoulou, Olivera Garnera, příp. Jo Shaw a – co se týče bádání v rámci České republiky – Jana Exnera, kteří nejen, že ve svých pracích shrnují dopady Brexitu, ale nabízejí také podle názoru autora této práce některá rozumná a praktická řešení, která ve správných rukou a s ohledem více na budoucí stabilitu britsko-unijních vztahů než na aktuální vyostřenou

politickou situaci mohou přinést takovou ochranu práv unijních občanů i britských státních příslušníků, která bude respektovat demokratické tradice Unie, zásady poválečné spolupráce a hlavně a především zásadu nediskriminace na základě státní příslušnosti. Ta je – dle názoru autora této práce – nejen součástí primárního práva Evropské unie prostřednictvím článku 18 SFEU, ale také by měla být základem spolupráce mezi státy a nadstátními subjekty obecně.

Celá práce je rozdělena do pěti kapitol. První kapitola – korespondující se samotným názvem práce – předkládá vymezení pojmu občanství Evropské unie, uvádí práva, která nyní obsahuje a seznamuje s jeho vývojem v posledním čtvrtstoletí včetně odkazu na rozhodující činnost Soudního dvora Evropské unie (SD EU, resp. Evropského soudního dvora – ESD). Druhá kapitola práce má za cíl ukázat problémy, se kterými se institut občanství Unie potýká. Jedná se o rozsáhlou šíři problémů, které nebyly doposud uspokojivě vyřešeny a představují do jisté míry „hrozbu“ pro další vývoj institutu v budoucnosti. Jejich představení pak má za cíl ukázat současné limity institutu, na něž v současné době bohužel neexistuje uspokojivé všeobjmající řešení. Kromě toho je při jejich rozebírání dodávána v relevantních případech paralela s britským vystoupením z EU. Právě analýza slabých míst současného unijního občanství slouží jako počátek diskuze o jeho smyslu, obsahu a využití v současnosti, resp. o jeho perspektivách pro budoucnost jak Evropské unie, tak evropské integrace jako celku.

Třetí kapitola představuje v krátkosti Brexit a jeho dopady na unijní občanství. Jejím účelem je utvoření „mostu“ mezi historickým vývojem občanství EU a problémy s tím spojenými do Brexitu a situací následující, které se věnuje čtvrtá kapitola. Ta nejdříve obecně analyzuje postavení občanů při vystoupení členského státu z EU a postavení občanů při oddělení území od členského státu EU, aby se dále ve větším detailu zaměřila na situaci spojenou s vystoupením Velké Británie z Evropské unie.

V rámci kapitoly je na základě rozboru odborné literatury a judikatury předkládáno několik možných řešení postavení jak britských občanů na území Spojeného království, tak na území členských států v době Brexitu za využití institutu občanství EU. Dále jsou rozebírána možná řešení postavení státních příslušníků zbylých členských států Unie v Británii a to podle toho, zda v ní pobývají již před Brexitem, nebo zda do ní odcestují až po něm. Autorem práce jsou nejen uváděna možná řešení problematiky „degradace“ práv zmiňovaných skupin osob v souvislosti se ztrátou nebo nevyužitelností katalogu práv vyplývajících z občanství Unie, ale také reakce na tato řešení z pohledu možnosti jejich aplikace beze změny primárního práva EU, případně nutnosti výraznější kooperace s členskými státy. Pozornost je věnována také fungování navrhovaných řešení v praxi, stejně jako jejich dlouhodobým dopadům na fungování Evropské unie. Pro srozumitelnost je v této části obsaženo také stručné shrnutí

nabízených teoretických východisek, zřehledňující tabulka a kratší část věnující se specifické otázce Severního Irsku, kde by v případě „tvrdého“ Brexitu bez dohody mezi EU a Spojeným královstvím mohla existovat fyzická (ve smyslu hraničních kontrol) i právní hranice (ve smyslu rozdílných práv osob na obou stranách nově vytvořené hranice Evropská Unie – Velká Británie) mezi oblastí působnosti občanství Unie a oblastí, která se bude řídit nově vymezenými podmínkami vytvořenými britskou vládou.

Po rozboru dopadů Brexitu na – do určité míry – „renesanci“ občanství Evropské unie ve vnímání odborné i laické veřejnosti a orgánů EU se pátá kapitola práce zaměří na perspektivy unijního občanství do budoucna. Budou zmiňovány oblasti, jichž by se mohlo nově dotýkat. Jedná se předně o oblasti sociálních a politických práv. Dále bude v návaznosti na kapitolu čtvrtou rozebírána otázka možnosti oddělení občanství EU od občanství členských států a související potřeba nově vymežit podmínky pro získání tohoto občanství platné na území celé Unie. Dále se v této kapitole bude autor zamýšlet nad možností doplnit mezi práva unijních občanů také povinnosti, která nyní rozebíraný institut *de iure* nezahrnuje. Jednalo by se především o povinnosti v oblasti sociální politiky.

Perspektivy občanství EU budou rovněž rozebírány v souvislosti s řešením aktuálních politických problémů Evropské unie, a to jejího demokratického deficitu, nízké identifikace občanů členských států s touto institucí, problematice „obrácené“ diskriminace ve volbách ve členských státech, možnosti využití občanství EU jako prostředku k zajištění větší politické participace pro „migrující“ unijní občany s bydlištěm v jiném než domovském státě EU, kde by mohli získat právo volit ve volbách do národních parlamentů, a také v otázce bližšího napojení občanství EU na Listinu základních práv Evropské unie (dále jako LZP EU) a v otázce využití unijního občanství jako nástroje k větší federalizaci Evropy v době určité „krize evropské myšlenky“.

V práci bude vycházeno z judikatury Soudního dvora Evropské unie, přičemž budou rozebírána klíčová rozhodnutí týkající se občanství EU, tak novější judikatura určují možný budoucí vývoj tohoto institutu. Dále bude využívána literatura ve formě odborných publikací, článků v mezinárodních periodikách, tzv. working papers, edic zaměřených na nejrůznější aspekty občanství Unie a příspěvky ze specializovaných internetových portálů – předně European Law Blog a EU Law Analysis – jejichž výhodou je rychlost, jakou mohou autoři – odborníci na právo Evropské unie – reagovat na nejnovější politický vývoj, rozhodovací činnost Soudního dvora nebo na názory kolegů. Snahou autora byla co nejvyšší možná aktuálnost citovaných publikací, a to předně k otázce průběhu vyjednávání o Brexitu a související akademické diskuzi. Stranou nezůstává ani rozbor relevantních ustanovení

právních předpisů – Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), Smlouvy o Evropské Unii (SEU) a k občanství EU se vztahujících směrnic a nařízení<sup>1</sup>.

Byť budou mnohdy prezentované závěry spíše teoretického rázu, není vyloučena jejich aplikace při budoucím vymezení podoby unijního občanství. Zároveň také prezentované názory a návrhy na možné řešení otázek vycházejících z Brexitu a spojených s občanstvím EU mohou znovu přijít na přetřes v případě nedohodnutí se Evropské unie se Spojeným královstvím na podmínkách Brexitu (tzv. „tvrdý“ Brexit) a související potřebě definitivně upravit vztahy Evropská unie-Velká Británie v blízké či vzdálenější budoucnosti. I z tohoto důvodu práce přináší právní zhodnocení nejrůznějších navrhovaných koncepcí od těch z praktického hlediska nejsnáze realizovatelných (např. Velkou Británií navrhovaný „usazený status“ pro občany členských států EU na jejím území), až po ty sice velmi zajímavé s potenciálem výrazně ovlivnit další směřování politické, ekonomické, sociální ale i ideové integrace Evropy, které ale mají vlivem politické reality jen velmi malou šanci na prosazení.

Cílem práce je vyjma rozboru minulosti, současnosti a možné budoucnosti institutu občanství Evropské unie také ukázat problémy, se kterými se v současné době institut potýká, výzvy, které na něj v nejbližší době čekají a potenciál, který tento velmi zajímavý a rozhodně dosud nevytěžený „kvazi-federální“ status uchovává. K tomu má pomoci nejen syntéza názorů českých a zahraničních odborníků, ale také analýza souvisejících ustanovení právních dokumentů a shrnutí podstatné judikatury Soudního dvora EU, která v některých příkladech velmi dobře ilustruje razantní změnu, kterou rozebíraný institut prošel za dvacet pět let své existence a kterou – možná nejvíce za posledních několik let – prochází vzhledem k Brexitu a novým výzvám pro evropskou integraci i nyní.

Právní stav práce je k 10. prosinci 2018.

---

<sup>1</sup> K tomu blíže v relevantních částech práce.

## 1. Vymezení pojmu občanství Evropské unie

### 1.1. Základní vymezení a historie institutu

Občanství Evropské unie (dále také jako unijní občanství či občanství EU) je institutem, který je součástí evropského práva již 25 let (1993 – 2018). Přesto je povědomí o tom, čím je a co nabízí, stále velmi omezené. Podle mnoha odborníků se pak jedná o institut, který zatím nepředvedl svůj plný potenciál a práva, která nabízí, představují jen zlomek výhod, jichž by unijní občanství mohlo být nositelem. I přes čtvrtstoletí existence v rámci práva EU a ještě delším výskytu v odborném diskurzu se unijní občanství stále vyvíjí a – především zásluhou judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jako SD EU nebo Soudní dvůr) – z původní doplňkové (komplementární) pozice k občanství vnitrostátnímu má nyní spíše formu podpůrnou.<sup>2</sup> V této části práce budou ve stručnosti uvedena práva, která institut zahrnuje, možnost jejich reálného využití v praxi a bude shrnut vývoj vymezení samotného pojmu „občanství Evropské unie“, jehož definice se (poměrně často) mění v závislosti na směru a úspěšnosti hlubší integrační politiky Unie. Kořeny institutu lze hledat v Maastrichtské smlouvě z roku 1993.

Smlouva o založení Evropského společenství, známější jako Maastrichtská smlouva z roku 1993, poprvé po dlouhé diskuzi, datující se až do 60. let 20. století a zesílená po uskutečnění prvních přímých voleb do Evropského parlamentu v roce 1976<sup>3</sup>, zavádí do komunitárního (dnes unijního) práva institut občanství Unie. Ten připisuje řadu práv občanům členských států Evropské unie a ve druhé části zmiňované smlouvy uvádí klíčová související ustanovení.

Již v preambuli se Maastrichtská smlouva zmiňuje, že hlavy států jsou odhodlány „zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí“, což bylo dále v článku B hlavy I. pod názvem „Společná ustanovení“ původní úpravy dále rozvedeno. Mezi kladenými cíli se objevil závazek, že si Evropská unie dává za cíl upevnit ochranu práv a zájmů svých občanů, tedy státních příslušníků členských zemí, zavedením občanství Unie. Nejpodstatnější částí je však samotné zakotvení úpravy občanství Unie obsažené v článku 8 (článek G Maastrichtské smlouvy). To se uskutečnilo vložením hlavy II. do Smlouvy o ES (dále též jako SES),

---

<sup>2</sup> MINDUS, Patricia, *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave Macmillan 2017; BAUBÖCK, Rainer, *The Three Levels of Citizenship within the European Union*, in: German Law Journal, roč. 15 (2014), č. 5, s. 751-764; MURRAY, Fiona, *The Rise and Rise of EU Citizenship*, in: GOUDAPPEL, Flora A.N.J. – HIRSCH BALLIN, Ernst M. H. (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union*, Asser Press 2016.

<sup>3</sup> Srov. TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T. (ed.), *Evropské právo*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2014, s. 85.

příčemž v dalších člancích 8a až 8e (opět pod čl. G Maastrichtské smlouvy, jinak články 18-21 SES) je nastíněna představa o využití institutu.

Články 18-21 SES slouží jako základní vymezení tehdejší podoby unijního občanství, na které ovšem významně působila pozdější judikatura SD EU. Předně bylo v článku 17 SES stanoveno, že se: „*zavádí občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.*“<sup>4</sup> Dále následuje bližší vymezení obsahu institutu. Je stanoveno právo na volný pohyb v rámci Unie (článek 18 SES, nyní článek 21 Smlouvy o fungování EU - SFEU), aktivní a pasivní volební právo ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách ve členském státě, v němž má daný občan bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (článek 19 SES, nyní článek 22 SFEU), právo na konzulární ochranu ve třetí zemi, kde není zastoupen domovský stát držitele práva (článek 20 SES, nyní článek 23 SFEU), jakož i právo podávat petici Evropskému parlamentu a obracet se na evropského veřejného ochránce práv v případech nesprávného úředního postupu (článek 21 SES, nyní článek 24 SFEU). Závěrečná ustanovení článku 22 Smlouvy o ES (nyní článek 25 SFEU) stanoví, že mohou být přijata ustanovení s cílem posílení nebo doplnění stanovených práv (resp. práv uvedených dnes v článku 20, odst. 2 SFEU). Jedná se tedy o otevřený seznam práv, což potvrzují i související aspekty, které budou rozebírány dále.

Ve skutečnosti platí, že práva uvedená v druhé části Maastrichtské smlouvy nejsou součástí vyčerpávajícího taxativního seznamu platného pro status evropského občana. Není to tak pouze kvůli následným regulačním opatřením a pozdějším ujednáním, jako byly například Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice nebo Lisabonská smlouva, ale také proto, že na vymezení práv z unijního občanství významně dopadá již zmiňovaná činnost Soudního dvora Evropské unie (resp. dříve Evropského soudního dvora). Na občanství EU tak má vliv vyjma ustanovení článků 20-25 SFEU a článku 9 SEU (Smlouvy o Evropské unii) také Listina základních práv Evropské unie, judikatura a sekundární právní předpisy uvedené v článku 288 SFEU, tj. nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Článek 17, odst. 1 SES, dnes článek 20, odst. 1 SFEU a čl. 9, věta 3 SEU. Podtržení viz autor práce.

<sup>5</sup> Zde je nutné zmínit tzv. dánské výjimky (*opt-outs*) vyjednané v roce 1992. Týkaly se otázek společné měny eura, společné zahraniční a bezpečnostní politiky, spolupráce v oblasti justice a (právě) evropského občanství. Tyto výjimky nalezneme v Protokolu o postavení Dánska, který se stal součástí Maastrichtské smlouvy. Následně byla otázka ohledně občanství řešena v tzv. Dohodě z Edinburghu. Argument, proč Dánsko zvolilo výjimku ohledně evropského občanství, je ten, že vznikaly obavy, že toto unijní občanství postupem doby nahradí občanství státní, čímž může dojít ke stírání rozdílu mezi státním a evropským občanstvím a občané jiných členských států by se tak mohli stát dánskými občany. Dnes už můžeme říci, že dánská výjimka je bezvýznamná. Jednak je tato úprava včleněna do následující úpravy - Amsterodamské smlouvy, jednak i kdyby došlo k odstranění takovéto výjimky, nemělo by to prakticky žádné účinky na současný stav, jelikož se jedná o

Evropské právo přerušilo tradici mezinárodního práva, které neuplatňovalo vliv na právní postavení jednotlivců. Namísto toho jsou pravidla přijatá Uníí přímo použitelná na jednotlivce. Práva mohou být uplatněna jednotlivcem nejen vůči institucím EU a členských států, ale také proti soukromým osobám a subjektům.

Existují také další rysy evropského občanství, které je odlišují od tradičních konstrukcí občanství vnitrostátního. Za prvé, různé právní postavení spojené s občanstvím Unie má společný princip založený na svobodě od diskriminace na základě národnosti. V evropském právu se státní příslušnost nepovažuje za relevantní kritérium pro rozdílné právní posuzování subjektu ve smyslu rozdílného zacházení či přístupu k právům (článek 12 SES, dnes článek 18 SFEU a současně také článek 13 SES, resp. dnes článek 19 SFEU). V tom je spatřován značný rozdíl oproti odlišnému zacházení s „občany“ a „neobčany“ na základě státní příslušnosti v rámci mezinárodního práva.

Zjednodušeně se dá říci, že v zásadě se podle práva EU nemůže členský stát rozhodnout, kdo má být považován za státního příslušníka jiného členského státu, a tudíž nemohou být přidána žádná další kritéria pro posouzení občanství, jako je například doktrína skutečného spojení (*genuine link*). Stačí pouze stát se státním příslušníkem členského státu Unie proto, aby se dotyčná osoba stala podle evropského právního systému také občanem Evropské unie.

Kromě zmíněných důvodů, které jsou vlastní struktuře EU a s ohledem na vývoj judikatury SD EU, existuje další důvod pro rozlišení mezi evropským občanstvím a společné formy *statusu civitatis*. To se týká stavu, jakým byl institut zaveden do práva EU. Ve skutečnosti byla před uzavřením Maastrichtské smlouvy učiněna možnost volby ohledně určení přístupu k tomuto novému typu občanství. Politický konsenzus zněl, že občanství Unie bude občanstvím derivativním (odvozeným), což znamená, že dnes teoreticky existuje 28 různých způsobů, jak jej nabýt.<sup>6</sup>

Derivatívnost občanství EU byla dále zdůrazněna v rámci Amsterodamské smlouvy, která upřesnila tehdejší článek 17 SES. Jednalo se o zdůraznění, že evropské občanství nenahrazuje státní příslušnost členského státu, ale pouze ji doplňuje.<sup>7</sup> Kromě toho se v čl. 24, odstavci 4 SFEU také objevuje právo občanů Unie obracet se na instituce EU ve svém jazyce a související právo obdržet v tomto jazyce odpověď. Niceská smlouva poprvé rozšířila počet práv spojených s unijním občanstvím, když doplnila právo na přístup k dokumentům z

---

výjimku pasivní, která neovlivňuje obsah samotného občanství. K tomu blíže HLAVIENKOVÁ, Pavlína, *Občanství Unie a jeho právní dimenze (vybrané aspekty)*, Diplomová práce, Olomouc 2016, s. 16-17.

<sup>6</sup> Podrobněji MINDUS, s. 15-22.

<sup>7</sup> Dnešní článek 20, odst. 1 SFEU.

Evropského parlamentu, Rady a Komise (článek 15) a právo na řádnou správu (článek 41). Důležitým mezníkem ve vývoji rozebíraného institutu byla navazující Lisabonská smlouva z roku 2009. Díky ní dochází k posílení občanského rozměru integrace, což je patrné například skrze zavedení nového institutu, tzv. evropské občanské iniciativy, na základě níž se mohou evropští občané aktivně podílet na tvorbě politiky EU.<sup>8</sup> Dále došlo k přijetí Listiny základních práv Evropské Unie (LZP EU), která dále zvýraznila přechod na „občanský rozměr“ v rámci integrace. Důkazem může být i – ač spíše formální - změna poslanců Evropského parlamentu ze „zástupců lidu“ na „zástupce občanů“.<sup>9</sup> Kromě toho došlo i ke zpřesnění a posílení určitých pravomocí Evropského parlamentu ve vztahu právě k občanům Unie.

## **1.2. Práva a povinnosti vyplývající z evropského občanství**

V rámci institucionálních proměn Evropské unie od roku 1993 do roku 2009 a přijetí Lisabonské smlouvy si lze právě u unijního občanství všimnout jisté kuriozity. Jedná se totiž – alespoň podle obsahu smluv – o občanství, jehož nositelé (tj. unijní občané) disponují právy, aniž na ně dopadají nějaké korespondující povinnosti. Tento závěr rozhodně není přelomový, ale i přesto může sloužit jako doklad jedinečnosti unijního občanství a teoreticky velkého potenciálu, který obsahuje. Samotná práva spojená s občanstvím EU lze podle SFEU rozdělit na práva ekonomická, politická a právo na diplomatickou a konzulární ochranu.<sup>10</sup>

Mezi práva ekonomická lze zařadit právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vymezených v článku 21 SFEU, které je asi nejčastěji využívaným právem, které unijní občanství nabízí. Článek 21 ve spojení s článkem 45 SFEU dále upravuje právo volného pohybu pro pracovníky pohybující se mezi členskými státy Unie. Ve spojení s článkem 49 SFEU pak článek 21 SFEU upravuje také svobodu usazování za účelem podnikání. Mezi politická práva patří již dříve zmiňované právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, právo volit a být volen v obecních volbách, petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv (ombudsmana) a tzv. Evropská občanská iniciativa. Bližší úprava těchto práv je poté vázána na směrnice 94/80/ES o obecních volbách a směrnice 93/109/ES o volbách do Evropského parlamentu. Petiční právo občanů EU a evropský veřejný ochránce práv jsou blíže vymezeny v článcích 24 a 227 resp. v článku 228 SFEU. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu je

---

<sup>8</sup> Právní úpravu nalezneme v článku 11 SEU a článku 24 SFEU, podrobněji pak dále v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

<sup>9</sup> K tomu srov. článek 14, odst. 2 SEU a článek 50 SEU.

<sup>10</sup> Možných členění v teorii ovšem existuje více – poznámka J. R..

uvedeno v článku 23 SFEU a v článku 46 LZP EU. Jeho významnou modifikace ale nyní představuje směrnice Rady č. 2015/637, platná od 1. května 2018.<sup>11</sup> Směrnice mj. v článku 5 přiznává totožnou konzulární ochranu rovněž i rodinným příslušníkům nezastoupených občanů EU a to ve stejné míře a za stejných podmínek, jako by byla náležela i státním příslušníkům státu, který tuto ochranu poskytuje.<sup>12</sup> V článku 9 této směrnice pak nalezneme druhy pomoci, které konzulární ochrana zahrnuje.<sup>13</sup> Zde je ovšem důležité zmínit, že rozhodujícím faktorem pro případné poskytnutí konzulární pomoci rodinným příslušníkům občana EU budou individuální okolnosti daného případu.<sup>14</sup>

Mezi další související práva – určitá práva doplňková – pak lze zařadit právo na přístup k dokumentům institucí a orgánů EU, právo obracet se na orgány EU v jakémkoli z úředních jazyků EU a získat od nich odpověď v tomto zvolném jazyce, právo zapojit se do vytváření evropských politik prostřednictvím Evropské občanské iniciativy (článek 11 SEU a článek 24 SFEU) či právo na ochranu osobních údajů, uznávání odborné kvalifikace a již zmiňovaný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti tak, jak jej vymezuje článek 18 SFEU.<sup>15</sup>

### 1.3. Charakter evropského občanství a vliv činnosti Soudního dvoru

Evropské občanství je institutem, který má z důvodu své odvozenosti velmi specifický charakter. Předně je nutno zmínit, že k němu osoba získá přístup tím, že se stane státním příslušníkem jednoho z 28 členských států Unie. Každý ze států ale může mít pro získání svého státního občanství jiné podmínky, což bylo potvrzeno i judikaturou. Ta stále vidí členské státy jako jakési „pány smluv“ (*Herren der Verträge*).<sup>16</sup> Skrze nabytí státního občanství tak odvozeně – derivativně – dotyčná osoba získává přístup ke katalogu práv poskytovaných evropským občanům. Pro toto vymezení zůstává základem článek 20 SFEU (bývalý článek 17 Smlouvy o ES).

---

<sup>11</sup> Tehdy nahradila rozhodnutí Rady 95/553/ES ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení – pozn. J. R..

<sup>12</sup> Blíže viz *Spravedlnost, bezpečnost a svoboda v dubnu 2015* [online]. euroskep.cz, 8. května 2015 [cit. 3. 11. 2018]. Dostupné na <https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/>.

<sup>13</sup> Jedná se o případy: zatčení nebo zadržení, postižení trestným činem, vážné nehody nebo vážného onemocnění, úmrtí, pomoci a repatriace (navrácení do země) v případě nouze a vystavení náhradních cestovních dokladů dle rozhodnutí 96/409/SZBP.

<sup>14</sup> K tomu srov. směrnice Rady č. 2015/637, článek 9.

Dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0637&from=CS> [cit. 3. 11. 2018].

<sup>15</sup> K tomu blíže STEHLÍK, Václav – HAMULÁK, Petr – PETR, Michal, *Právo Evropské unie. Ústavní základy a vnitřní trh*, Praha: Leges 2018, s. 221-233.

<sup>16</sup> MINDUS, s. 78.

Tato pozice byla znovu potvrzena prohlášením číslo 2 o státní příslušnosti členského státu, které bylo připojeno k Maastrichtské smlouvě. Podle něj se „s otázkou, zda má jednotlivec státní příslušnost (daného) členského státu vypořádává pouze tento členský stát s odkazem na své vnitrostátní právní předpisy“.<sup>17</sup> Členským státům tak byla ponechána pravomoc definovat si kritéria pro získání a ztrátu vlastní státní příslušnosti. Občanství členského státu je proto stále nezbytným kritériem pro získání občanství evropského. Tato derivativní povaha občanství EU mu poskytuje postavení odlišné od statusu dvojího občanství tak, jak je uplatňován ve federálních státech. Vedle toho dochází u vymezení vztahu občanství vnitrostátního k unijnímu k postupné terminologické změně přes vymezení unijního občanství jako pouze „odvozeného“ (Maastrichtská smlouva) k „odvozenému a doplňujícímu“ (Amsterodamská smlouva) až po názory o jeho „podpůrné“ funkci vedle občanství státního v poslední dekádě od Lisabonské smlouvy.<sup>18</sup> Nezbytnou součástí institutu je také „unijní prvek“, tedy skutečnost, že práv, která unijní občanství nabízí, lze využít předně (ale nikoliv pouze – viz část 2.4. v rámci této práce) při přeshraničním pohybu v rámci EU.<sup>19</sup>

Pro formování unijního občanství do současné podoby měla bezesporu velký význam rozhodnutí Evropského soudního dvora, resp. Soudního dvora Evropské unie. Zatímco zpočátku nahlížel Soudní dvůr ve svých rozhodnutích na občanství EU jako na doplněk existujících svobod týkajících se volného pohybu ekonomicky aktivních osob<sup>20</sup>, od případu *Grzelczyk* získává unijní občanství v jeho rozhodnutích vyšší význam a stává se jedním z prostředků hlubší integrace. V rozhodnutí ve zmiňované věci *Grzelczyk* (C-184/99)<sup>21</sup> soud

---

<sup>17</sup> MINDUS, s. 15.

<sup>18</sup> K této argumentaci blíže GEOGIDAOU, Z., 'Foreword', in: CARRERA NUNEZ, S. – DE GROOT, G.-R. (eds.), *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Citizenship*, (ILEC), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2015, s. xvii-xix.

<sup>19</sup> Je to právě „unijní prvek“, který je rozhodující pro aplikaci ustanovení směrnice 2004/38, která upravuje volný pohyb a práva s ním související pro občany EU, pracovníky, osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ) a rodinné příslušníky občana EU. Směrnice 2004/38 také obsahuje podmínky, za nichž lze volný pohyb omezit. Blíže viz rozhodnutí ESD ve věci *Metock* (C-127/08). K omezení volného pohybu potom srov. rozhodnutí SD EU ve věci *L. M.* (C-46/12) a TOMÁŠEK, Michal – TÝČ, Vladimír a kol., *Právo Evropské unie*, 2. vydání, Praha: Leges 2017, s. 329.

<sup>20</sup> K tomu například rozhodnutí ve věci *Skanavi a Chryssanthakopoulos* (C-193/94).

<sup>21</sup> Francouzský student Rudy Grzelczyk, student lovaňské univerzity v Belgii, zjistil, že si vzhledem k zaneprázdněnosti spojené se studiem posledního ročníku univerzity, nebude moci přivydělávat na studentských brigádách. Požádal proto o sociální podporu, tzv. „minimex“. Tamní sociální úřad podporu nejprve za obvyklých podmínek přiznal a pravidelně ji po dobu tří měsíců vyplácel. Následně byla výplata dávky zastavena s odůvodněním, že jako zahraniční student by měl, na základě směrnice 93/9675 implementované do národního práva, pro studium v zahraničí disponovat dostatečnými prostředky na obživu.

Belgický soud s odkazem na případ *Sala* (C-85/96) položil ESD předběžnou otázku, zda takové odmítnutí dávek není v rozporu s principy evropského občanství a principu zákazu diskriminace. Soudní dvůr vzal ve svém rozsudku v úvahu dočasný charakter finančních potíží studenta a vyjádřil požadavek solidarity jednoho členského státu vůči státním příslušníkům státu druhého. V tomto případě použil Soud vůbec poprvé stanovisko, které by se dalo nazvat „Grzelczykova formule“, podle které: „*Status občana Unie je totiž určen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné*

prohlásil, že „občanství Evropské unie je určeno jako základní status státních příslušníků členských států.“ Vedle toho došlo k bližšímu vymezení vztahu státního a evropského občanství ze strany Soudního dvoru a to nejprve ve věci *Micheletti* (C-369/90) a následně *Garcia Avello* (C-148/02). V těchto rozhodnutích soud uznal právo jednotlivých členských států upravovat podmínky pro získání a ztrátu svého státního občanství, aby zároveň judikoval, že není možné, aby národní legislativa ukládala dodatečné podmínky pro uznání občanství jiného členského státu při výkonu práv plynoucích ze Smlouvy.

Právo členských států upravovat podmínky pro získání občanství bylo rovněž potvrzeno i v rozhodnutí ve věci *Kaur* (C-192/99). Dalším důležitým rozhodnutím pak bylo to ve věci *Rottmann* (C-135/08). Případ se týkal rakouského státního příslušníka, který nabyl německé státní občanství, čímž současně pozbyl státního občanství rakouského. Pan Rottmann ovšem v době udělení občanství zamlčel své trestní stíhání v Rakousku. Když se o něm německé úřady dozvěděly, zahájily řízení o zrušení rozhodnutí a o odebrání německého státního občanství. V takovém případě by se pan Rottmann nejen stal *apatridou*, ale také by přišel o práva vyplývající z institutu unijního občanství. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí sice nepopřel právo státu odebrat své státní občanství, zároveň ovšem judikoval nutnost zvažování důsledků takového jednání na práva dotčené osoby a jejich rodinných příslušníků vyplývající z občanství Unie. Jak podotýkají Stehlík, Hamulák a Petr: „[...] Z rozhodnutí plyne, že právo EU, resp. Soudní dvůr může kontrolovat/zasahovat i do procesu vnitrostátního udělování/odnímání státní občanství – tedy do oblasti, která byla dosud chápána a v judikatuře pojímána jako výlučné *domaine réservé* členských států...“.<sup>22</sup> Tímto rozhodnutím se tedy otevřela možnost zasahovat do podmínek udělení a odebrání státního občanství členskými státy Unie a to s odkazem na jeho provázanost s právy vyplývajícími z občanství EU.

Není tak náhodou, že uplatnění tohoto možného postupu vyplývajícího z případu *Rottmann* je dnes některými autory doporučován jako možné řešení ztráty euroobčanských práv občany Velké Británie po jejím odchodu z Evropské unie v roce 2019.<sup>23</sup> I po tomto rozhodnutí a před nabytím platnosti Lisabonské smlouvy však existovalo mnoho faktických problémů institutu unijního občanství, na které se částečně snažila reagovat i navazující

---

*situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení.“*

<sup>22</sup> STEHLÍK – HAMULÁK – PETR, s. 220.

<sup>23</sup> Srov. KOSTAKOPOULOU, Theodora, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens*, in: *Journal of Common Market Studies*, No. 1, May 2018, s. 21an.

Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/318760747\\_Scala\\_Civium\\_Citizenship\\_Templates\\_Post-Brexit\\_and\\_the\\_European\\_Union's\\_Duty\\_to\\_Protect\\_EU\\_Citizens\\_Journal\\_of\\_Common\\_Market\\_Studies\\_May\\_2018](https://www.researchgate.net/publication/318760747_Scala_Civium_Citizenship_Templates_Post-Brexit_and_the_European_Union's_Duty_to_Protect_EU_Citizens_Journal_of_Common_Market_Studies_May_2018) [cit. 3. 11. 2018].

judikatura SD EU. Právě na tyto soudobé problémy a související judikaturu se zaměří další kapitola práce.

## 2. Vybrané současné problémy evropského občanství

I přes vymezení v rámci primárního práva EU v sobě unijní občanství stále nese několik základních problémů, co se týče jeho působnosti, stejně jako v otázce jeho možného využití pro zmírnění dopadu Velkou Británií odhlasovaného Brexitu, k němuž má dojít v první polovině roku 2019. Zatímco druhé otázky se budou podrobněji věnovat následující kapitoly, otázku působnosti je vhodné zmínit již zde. Právě na ní lze totiž částečně oponovat části vědecké obce, která – dle autora této práce – až příliš často ve svém proevropském a „eurofederalistickém“ postoji přisuzuje občanství EU vlastnosti, kterými zatím z rozličných důvodů nemůže disponovat.<sup>24</sup>

Důvodem je, že evropské občanství zatím v rámci svého čtvrtstoletí existence nedokázalo uspokojivě vyřešit ani menší problémy střetu unijního a tradičního (státního) pojetí občanství. Za příklady mohou posloužit otázka právního postavení obyvatel Faerských ostrovů, obyvatel Grónska, problém naturalizace, problémy spojené s „prodejem“ unijního občanství a problematika tzv. spojování rodin, v nichž jsou jeden nebo více členů občany členského státu Evropské unie.

### 2.1. Problém právního postavení obyvatel přidružených území – Faerské ostrovy a (versus) Grónsko a Alžírsko

U problematiky (ne)existence unijního občanství pro obyvatele dánských Faerských ostrovů došlo ke střetu článku 20 SFEU (resp. tehdejšího článku 17 SES) s pravomocí členských států v rámci své působnosti uplatňovat své zákony o státní příslušnosti. Díky tomu mohlo dojít ke zdánlivě nemožné situaci, kdy jsou obyvatelé Faerských ostrovů dánskými státními příslušníky, ale nejsou občany Evropské unie. Dánská vláda se ve věci vyjádřila tím způsobem, že obyvatelé Faerských ostrovů jsou sice „dánští občané“ žijící na ostrovech, ale nejsou a ani nikdy nebyli „státními občany pro účely práva Společenství“.<sup>25</sup> Jak má tento problém ilustrovat, kritérium splnění podmínek pro získání státního občanství členského státu nemusí bezpodmínečně ve všech případech znamenat také automatickou kvalifikaci pro využívání výhod unijního občanství. Není bez zajímavosti, že podobná situace může nastat i

---

<sup>24</sup> K tomu srov. např. KOCHENOV, Dimitry - VAN DEN BRINK, Martijn, *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, DCU Brexit Institute - Working paper N. 5/2018, University of Groningen Faculty of Law Research Paper, 2018, No. 12; KOSTAKOPOULOU, *Scala...*; BAUBÖCK, Rainer (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/]2019; GARNER, Oliver, *After Brexit: Protecting European Citizens and Citizenship from Fragmentation*, in: European University Institute: Working Papers, 2016, No. 22, s. 1-21; STRUMIA, Francesca, *Brexiting European Citizenship Through the Voice of Others*, in: German Law Journal (Brexit Supplement), 2016, No. 17, s. 109-115.

<sup>25</sup> Protokol č. 2 k Aktu o přistoupení, vztahující se k Faerským ostrovům, art. 4, 1972, citováno v: MINDUS, s. 17.

po oficiálním vystoupení Velké Británie z Evropské unie.<sup>26</sup> Takto by v extrémním případě mohli být její občané, kteří zároveň využívají výhod evropského občanství při své práci, studiu či cestování, náhle „přes noc“ zbaveni výhod evropského občanství a stát se „obyčejnými“ občany třetích států se všemi nevýhodami, které tento status v rámci Unie obnáší.<sup>27</sup>

Dalším s občanstvím EU spojeným problémem je problém Grónska, resp. vztah Grónska k Evropské unii. Od roku 1979, kdy se Grónsko stalo autonomním územím, probíhala diskuze o jeho vystoupení z Evropského společenství. Hlavním důvodem byly přísné kvóty ohledně rybolovu. Vše vyvrcholilo v roce 1982, kdy se konalo referendum o vystoupení Grónska z Evropského společenství. Grónsko na základě jeho výsledku k 1. lednu 1985 ze společenství vystoupilo a stalo se zámořským územím Evropského společenství. Kvůli svému dánskému občanství však zůstávají obyvatelé Grónska nadále občany EU a disponují tedy i souvisejícími právy. Navíc byla u Grónska vyjednána dohoda o jeho statusu „přidruženého území“ Unie. Díky tomu je Grónsko společně s dalšími územími uvedeno v Příloze II. SFEU a vztahuje se na něj část 4 SFEU ve spojení s Protokolem o zvláštní úpravě vztahující se na Grónsko. V části 4 SFEU se jedná o články 198–203 a o článek 204 SFEU, který vymezuje zvláštní pozici Grónska a zní, že: „[Č]lánky 198 až 203 se vztahují na Grónsko, nestanoví-li jinak zvláštní ustanovení pro Grónsko obsažená v Protokolu o zvláštní úpravě vztahující se na Grónsko připojeném ke Smlouvám.“ Zde se tedy opět jedná o problematiku vztahu Dánska, resp. jeho území, k EU. Problematika vztahu unijního a státního občanství je zde ale řešena naprosto opačně, než bylo ukázáno u obyvatel Faerských ostrovů. Kvůli svému autonomnímu statusu a nízkému počtu obyvatel potom nelze příliš využít „grónské“ řešení pro řešení právního postavení Britů po Brexitu.<sup>28</sup> Důvodem může být také to, že se u Grónska neřešila úprava postavení jeho obyvatel v dalších členských státech dnešní EU.<sup>29</sup>

Grónsko a jeho – byť částečné – vystoupení ze Společenství je však jen pomyslnou špičkou ledovce. K secesi států, resp. závislých území, došlo v historii EU již několikrát a to předně v souvislosti s procesem dekolonizace. Vyjma menších zámořských území, z nichž

---

<sup>26</sup> Srov. STRUMIA, s. 109-115.

<sup>27</sup> K tomu blíže dále.

<sup>28</sup> K vystoupení Grónska z Evropského společenství a otázce využití „grónského“ řešení pro Brexit viz „*Od patu k tvrdému vyjednávání. Vůbec první rozvod Bruselu s Grónskem trval roky*“, Česká televize, 23. července 2017, dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2188249-od-patu-k-tvrdemu-vyjednani-vubec-prvni-rozvod-bruselu-s-gronskem-trval-roky> [cit. 3. 11. 2018]

<sup>29</sup> MINDUS, Patricia, ‘*Citizenship and Arbitrary Law-Making: On the Quaintness of Non-national Disenfranchisement*’, in: 7 Società Mutamento Politica 13, 2016, Special Issue ‘Citizenships of Our Times’. Dostupné z: <http://www.fupress.net/index.php/smp/article/view/18287/16968> [cit. 10. 11. 2018].

některá (Francouzské Komody, ostrov Mayotte) zůstala přidruženými územími Unie, se pak jedná například o Alžírsko, Holandskou Novou Guineu či ostrov Saint Barthémely. Kromě toho existovala a existují území, na něž se – podobně jako v případě Faerských ostrovů – nevztahuje působnost zakládajících smluv a práva Evropské Unie. Jednalo se například o Macao, Hong Kong, Surinam a oblasti Spojeného království na Kypru, stejně jako o území, která se připojila poté, co se členský stát stal členem Unie - například Nizozemské Antily a Kanárské ostrovy.<sup>30</sup>

Nejbližší podobnost se situací Grónska částečně vykazuje Alžírsko. Tento stát se definitivně oddělil od Francie na základě Évianských dohod z roku 1962, jeho postavení vzhledem k Evropskému společenství ale bylo definitivně uzavřeno až v roce 1975, přičemž – jak podotýká Mindus – byly po celé toto mezidobí let 1962–1975 pro Alžírsko teoreticky závazné zakládající smlouvy a právo Společenství, a to i přesto, že Alžířané ztratili postavení státních příslušníků členského státu Společenství.<sup>31</sup> V únoru 2004 při diskuzi v Evropském parlamentu bylo Komisi v odpovědi na otázku, která se týkala alžírské nezávislosti jako možného budoucího precedentu při rozdělení členského státu a toho, zda dotyčný stát bude muset opustit EU a opětovně projednat smlouvu o přistoupení, odpovězeno, že tato bývalá část členského státu získává nezávislost a je tak z pohledu EU třetí zemí, ve které nadále není platné právo EU.<sup>32</sup> Právě takovýto status by potom v případě tzv. „tvrdého“ Brexitu přináležel i Spojenému království po jeho vystoupení z EU.

## **2.2. Problém jednostranné naturalizace občanů třetího státu členským státem EU**

Určitým „problémem bez řešení“ je také problém naturalizace občanů třetího státu, resp. otázka co by se stalo, pokud by členský stát EU naturalizoval významnou část populace státu, který není členem Unie, aniž by se předtím poradil s Bruselem. Taková možnost připadá – byť spíše teoreticky – v úvahu u dětí občanů třetích států, kteří se narodili ve členském státě Unie. Příkladem může být potom Španělsko, jehož legislativa takovýto postup teoreticky umožňuje.<sup>33</sup> Podobně by ale mohlo být postupováno například také Nizozemskem, Belgií, Irskem nebo Maďarskem.

Svízelná situace by také nastala v situaci, kdyby Řecko jednostranně udělilo své občanství obyvatelům Kypru před rokem 2004 a skutečně nastala po roce 2015 v kauze

---

<sup>30</sup> K tomu blíže KOCHENOV, Dimitry, *EU Law of the Overseas*, Dordrecht: Kluwer Law International 2011.

<sup>31</sup> MINDUS, s. 47-48.

<sup>32</sup> K tomu blíže ve třetí části práce.

<sup>33</sup> Článek 20 španělského občanského zákoníku. Blíže viz MINDUS, s. 17.

prodeje státního občanství na Maltě.<sup>34</sup> Problém je o to větší, když nyní relativní „váha“ členského státu v Unii nepřímo závisí na počtu jeho obyvatel, přičemž ale Unie nemůže efektivně regulovat jednotlivé zákony o nabývání státního občanství, ani přistěhovaleckou politiku. Samostatnou kapitolou je potom rozdílné nabývání státního občanství na principech *ius sanguinis*<sup>35</sup> nebo *ius soli*<sup>36</sup>, které je – ač nyní spíše v menší míře – dosud možné i v rámci Evropské unie. Pro další část práce bude téma naturalizace poměrně důležité, protože někteří politici navrhovali právě pomocí naturalizace zajistit zachování práv pro současné britské občany i po Brexitu. Některé evropské státy (např. Itálie) zase navrhly naturalizaci studentů na svém území z důvodu, aby se jim vyhnuly bezprostřední účinky Brexitu v otázce placení poplatků za studium, opatřování cestovních dokladů, atp..<sup>37</sup>

### 2.3. Prodej občanství Unie – případ Malty

Výše zmiňovaná kauza prodeje státního občanství na Maltě představuje další současný problém institutu unijního občanství, s nímž si dosud unijní orgány nedokázaly účinně poradit. Jedná se kauzu z roku 2013, kdy Malta přijala novelu zákona o občanství, kterou do své legislativy zakomponovala tzv. individuální investiční program. Jedná se o investiční plán, v rámci něhož Malta za úplatu poskytne vybraným zájemcům své státní občanství. V rámci této politiky potom došlo k novele zákona o občanství, jehož pozměněný článek 10, odst. 9 nyní říká, že *„navzdory ustanovením tohoto nebo jakéhokoliv jiného zákona, může ministr udělit potvrzení o naturalizaci za občana Malty: [...] jakékoliv osobě, která je žadatelem, nebo manželovi (manželce), nebo způsobilé osobě závislé na tomto žadateli, v rámci individuálního investičního programu Republiky Malta, a naplní požadavky stanovené tímto zákonem: za předpokladu, že takováto osoba podá žádost předepsaným způsobem a složí přísahu věrnosti Maltě.“*<sup>38</sup> Zjednodušeně se tak dá říci, že při splnění podmínek investičního programu – předně zaplacení stanoveného poplatku a projití skrze

---

<sup>34</sup> K tomu blíže dále.

<sup>35</sup> *Ius sanguinis* (lat., v překladu „právo krve“) - právní zásada, podle které dítě nabývá státní občanství toho státu, jehož státními občany jsou i jeho rodiče, resp. alespoň jeden z nich. Uplatňuje se například v České republice.

<sup>36</sup> *Ius soli* (lat., v překladu „právo místa“) - právní zásada, podle které dítě nabývá státní občanství toho státu, na jehož území se narodilo. V rámci Evropské unie se omezeně uplatňuje v Irsku (do 2005 neomezeně – viz případ *Zhu a Chen*), Francii, Německu, Lucembursku, Portugalsku, Španělsku a Řecku. Srov. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS\\_BRI\(2018\)625116\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf) [cit. 10. 12. 2018].

<sup>37</sup> K tomu srovnej PEERS, Steven, *Beyond Blue Passports: UK/EU immigration after Brexit*, EU Law Analysis, 27 December 2017, dostupné na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/12/beyond-blue-passports-ukeu-immigration.html> [cit. 3. 11. 2018]

<sup>38</sup> Překlad převzat z ŘÍČKA, Roman – SEHNÁLEK, David, *Neřešené problémy úpravy unijního občanství aneb Malta zlobí*, in: Časopis pro právní vědu a praxi, 4/2015, s. 334.

určité „prověřovací“ řízení od externí firmy – a následně přes spíše formální gesto návštěvy Malty a složení přísahy věrnosti získává osoba bez dalšího maltské státní občanství.<sup>39</sup> Zde ovšem problém jen začíná. S nabytím maltského občanství totiž nový maltský občan získává také přístup k právům vyplývajícím z unijního občanství. Právě tento důsledek fungování investičního programu proto vzbudil v rámci Evropské unie silné rozhořčení a snahu situaci co nejrychleji uspokojivě vyřešit. V důsledku silného politického tlaku na maltskou vládu sice došlo ke změně výše citovaného ustanovení, kam byla přidána podmínka, že „*potvrzení o naturalizaci nebude vydáno, pokud žadatel nepředloží důkaz, že pobýval na Maltě po dobu nejméně 12 měsíců bezprostředně předcházejících dnu vydání potvrzení o naturalizaci*“<sup>40</sup>, neuspokojivá situace tím ale stále nebyla vyřešena.

Maltský program totiž jen ukázal na slabost orgánů Unie v této problematice. Ve skutečnosti Malta není prvním, ani posledním státem, který své státní občanství takto nabízí. Podmínky, za kterých tak činí, však vyvolávají oprávněné znepokojení. V případě Malty se totiž dá mluvit o určité „degradaci“ ve smyslu základních kritérií, které musí splňovat žadatel o státní občanství. Vedle snižování obtížnosti kritérií k přístupu ke státnímu občanství pak jde ruku v ruce také usnadňování přístupu k občanství Unie, resp. právům, která toto občanství obsahuje. Malta *de facto* ukázala, že proti podobnému příkladu „prodeje unijního občanství“ skrze „prodej“ občanství členského státu není na unijní úrovni účinná obrana. Skutečnost, že spor mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a maltskou vládou probíhá i v době psaní této práce<sup>41</sup>, jen dokazuje, o jak obtížně řešitelný problém se jedná. Maltského příkladu pak mohou v blízké nebo vzdálené budoucnosti následovat i další státy ve snaze vylepšit svůj státní rozpočet a přilákat nové investory jako např. Řecko nebo Lucembursko, ale samozřejmě i další.<sup>42</sup> Ani při nejlepší vůli pak Komise nemůže dostát přání komisařky Věry Jourové<sup>43</sup> a

---

<sup>39</sup> Kromě návštěvy Malty se v tomto případě jedná také o podmínku koupě či pronajmutí maltské nemovitosti a nákupu maltských finančních nástrojů. Zmiňované poplatky činí v základním rozsahu 650 000 € za hlavního žadatele, 25 000 € za jeho manžela(ku), stejně jako dítě pod 18 let. Částka 50 000 € je požadována za každé svobodné dítě ve věku mezi 18 a 26 lety života, stejně jako za rodiče žadatele nad 55 let, závislé na hlavním žadateli. Blíže viz RETTMAN, Andrew, *Malta's sale of EU passports causes controversy*. EU Observer, 7 January 2014, dostupné na: <http://euobserver.com/justice/122627> [cit. 4. 11. 2018]; ŘÍČKA – SEHNÁLEK, s. 335.

<sup>40</sup> ŘÍČKA – SEHNÁLEK, s. 338; *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)*, European Commission: Press releases database [online] European Commission, 2014. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-70\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm) [cit. 4. 11. 2018].

<sup>41</sup> K tomu srov. CILIA, Jonathan, *The European Union Is About To Crack Down On Malta's Citizenship-For-Sale Scheme*, LovinMalta.com, 13. August 2018, dostupné na: <https://lovinmalta.com/news/local/the-european-union-is-about-to-crack-down-on-maltas-citizenship-for-sale-scheme> [cit. 4. 11. 2018]; McMAH, Lauren, *Why the world's wealthiest people are desperate for this passport*, nzherald.com, 10. 9. 2018. Dostupné na: [https://www.nzherald.co.nz/travel/news/article.cfm?c\\_id=7&objectid=12122898](https://www.nzherald.co.nz/travel/news/article.cfm?c_id=7&objectid=12122898) [cit. 4. 11. 2018].

<sup>42</sup> Řecko jako země opakovaně sužována finančními problémy, Lucembursko jako do jisté míry „daňový ráj“ v srdci Evropské unie.

nepřiznat novým maltským občanům práva občanů evropských, aniž by se nejednalo o diskriminaci na základě státní příslušnosti.<sup>44</sup> S velkou kritikou ze strany Malty se pak setkala iniciativa poslanců Evropského parlamentu, volající po tom, aby byla Malta určitým způsobem „donucena“ k přehodnocení své politiky. Na to bylo Marlene Mizzi, členkou maltské vládnoucí *Labour Party*, odpovězeno, že „*takovýto útok na maltskou suverenitu je nemyslitelný. Malta již není kolonie.*“<sup>45</sup> Samotný problém „prodeje“ státního občanství potom v současné Evropě bují především v souvislosti s Brexitem a zmatky ohledně pozice britských občanů na kontinentě i za kanálem La Manche po datu oficiálního britského vystoupení z EU.<sup>46</sup> Závěrem k tomuto tématu se dá konstatovat, že problém existuje, Evropská unie i členské státy jsou si jej vědomy, ale bez případné změny zakládajících smluv nebo konsensu všech 28 (potažmo 27) členských států EU je zatím situace bez dlouhodobějšího řešení.

Posledním problémem unijního občanství, který bude v této části rozebírán, je otázka jeho využití při tzv. spojování rodin, resp. v situacích, kdy je jeden člen rodiny (dítě, manžel(ka), partner(ka), atp.) občanem Unie, zatímco jiný člen rodiny (resp. jiní členové rodiny) unijním občanem není.

#### **2.4. Evropské občanství a problém spojování rodin**

Řešení této velmi problematické otázky je kromě předmětných rozebíraných ustanovení SFEU, SEU, směrnice 2004/38 a nařízení 492/2011 společně s nařízením 2016/589, která se obě týkají „přeshraničních pracovníků“<sup>47</sup> významně spjata s vývojem judikatury SD EU (resp. Evropského soudního dvora) od přelomu století. V již zmiňovaném a pro občanství EU velmi podstatném rozhodnutí ve věci *Grzelczyk* (C-184/99) se volný pohyb v rámci Evropské unie a význam unijního občanství pro tento institut ještě neřešil. Přesto došlo – jak již bylo uvedeno – k zpřesnění role, kterou by dle názoru Soudního dvora mělo občanství EU zastávat.

Ekonomicky neaktivní občané tak ve výsledku stále měli omezená práva pobytu v důsledku sekundárního práva. Řešení otázky však brzy následovalo v rozhodnutí ve věci

---

<sup>43</sup> Evropská komisařka pro spravedlnost, ochranu spotřebitelů a otázky rovnosti pohlaví.

<sup>44</sup> CILIA, *The European Union Is About To Crack Down On Malta's Citizenship-For-Sale Scheme*.

<sup>45</sup> Blíže viz RETTMAN, Andrew, *EU institutions attack Malta passport scheme*, EU Observer, 16 November 2014, dostupné na: <https://euobserver.com/justice/122744> [cit. 4. 11. 2018].

<sup>46</sup> K tomu srov. WRAY, Helena, *What would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?*, EU Law Analysis, 17 November 2014; PEERS, Steven, *Beyond Blue Passports...*; KOCHENOV, Dimitry, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union: How Inevitable Is the Radical Downgrading of Rights?*, in: LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series, No. 111/2016, June 2016; McMAH, Lauren, *Why the world's wealthiest people are desperate for this passport*.

<sup>47</sup> Nařízení (EU) č. 492/2011 o právu pracovníků EU na volný pohyb uvnitř EU a nařízení (EU) 2016/589 o Evropských službách zaměstnanosti (EURES). K dané problematice se vztahuje dále ještě směrnice 2014/54/EU o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

*Baumbast* (C-413/99)<sup>48</sup>. Soudní dvůr v něm stanovil, že právo na pobyt vychází přímo ze Smlouvy o EU. Sekundární legislativa může toto právo omezit, ale pouze při dodržení zásady proporcionality. Další důležitá rozhodnutí potom byla ta ve věci *Zhu a Chen* (věc C-20/02)<sup>49</sup> a ve věci *Ruiz Zambrano* (věc C-34/09)<sup>50</sup>. Soudní dvůr v rámci nich „doplnil“ ochranu statusu občanství Unie o požadavek, aby bylo umožněno skutečné využití s ním spojených práv. V těchto případech se tak práva vyplývající z unijního občanství vztahovala také na neunijní rodiče nezletilých dětí, které by bez jejich „zprostředkování“ nemohly ona práva reálně a efektivně využívat.<sup>51</sup>

Po judikátu *Ruiz Zambrano* vyvstaly pro další rozhodování Soudního dvora tři zásadní otázky. Zaprvé nebyl přesně vymezen vztah mezi články 20 a 21 SFEU při absenci přeshraničního prvku. Zadruhé nebylo řečeno, za jakých podmínek může vnitrostátní opatření členského státu připravit občana o možnost skutečně využívat podstatnou část práv plynoucích z jeho postavení občana Unie<sup>52</sup> a kdy vnitrostátní opatření vede ke znemožnění využívání euroobčanských práv. V tomto případě byla otázka, zda je znemožněním využívání práv unijních občanů jen situace, kdy vnitrostátní opatření způsobuje ztrátu práv občana EU (např. aktivního a pasivního volebního práva ve smyslu článku 20, odst. 2, písm. b SFEU),

---

<sup>48</sup> Ve svém rozsudku SDEU uvedl, že právo pobývat v jiném členském státě je uděleno každému občanovi EU na základě jasného a přesného ustanovení Smlouvy. Mimoto: „[...]Smlouva o Evropské unii nevyžaduje, aby občané Unie vykonávali zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost proto, aby měli práva stanovená ve druhé části Smlouvy o ES týkající se občanství Unie.“

<sup>49</sup> Soudní dvůr převzal pro tento rozsudek „Grzelczykovu formuli“ a uznal právo dítěte k pobytu na základě statusu evropského občana pobývajícím v jiném členském státě. Ohledně práva k pobytu jeho matky jako státní příslušnice třetí země, ESD konstatoval, že: „Je totiž jasné, že požívání práva pobytu dítětem nízkého věku nezbytně znamená, že toto dítě má právo být doprovázeno osobou, která jej skutečně vychovává, a tudíž že tato osoba s ním po dobu tohoto pobytu může pobývat v hostitelském členském státě.“

Z pohledu obsahu práv spojených s občanstvím, bylo rozsudkem dítěti přiznáno, že „Způsobnost státního příslušníka členského státu mít práva zaručená Smlouvou a sekundárním právem v oblasti volného pohybu osob nemůže podléhat podmínce, že dotyčná osoba dosáhla věku požadovaného pro způsobilost k právním úkonům[...].“ Nakonec, z hlediska státní příslušnosti, bylo právo k pobytu rozšířeno i na státního příslušníka třetí země, v tomto případě matku dítěte, protože je to nutně provázáno s právem na pobyt dítěte jakožto občana Unie.

Ke skutkovému stavu věci a problematickému irskému právnímu režimu udělování občanství srov. *Zhu a Chen*, body 7-11.

<sup>50</sup> Klíčovou otázkou se vztahem k této práci bylo, zda pan a paní Zambrano jako občané třetího státu mají nárok na přiznání odvozeného práva k pobytu v EU z titulu osob, které mají vyživovací a jiné povinnosti spojené s výchovou nezletilého dítěte – evropského občana. Soudní dvůr potvrdil evropské občanství dětí manželů Zambrano, dovodil, že na základě jejich statusu občanů Unie mají plné právo využívat práva jim svěřená smlouvami a konstatoval, že v této situaci jsou vnitrostátní právní předpisy v rozporu s článkem 20 SFEU, jelikož brání tomu, aby občané unie mohli plně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občana Unie. Belgické orgány se dopustily porušení článku 20 SFEU tím, že odepřely „[...] právo na pobyt osobě, která je státním příslušníkem třetího státu, v členském státě, kde mají bydliště její děti nízkého věku, jež jsou státními příslušníky uvedeného členského státu a jež jsou odkázány výživou na uvedenou osobu, jakož i odmítnutí vydat této osobě pracovní povolení přitom mají takový účinek.“

<sup>51</sup> Blíže viz ŠLOSARČÍK, Ivo, *Právní a politický systém Evropské unie*, 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR 2017, s. 232-234.

<sup>52</sup> *Ruiz Zambrano*, bod 42.

nebo také situace, kdy vnitrostátní opatření jen činí využití práv občana Unie obtížnějším.<sup>53</sup> Třetím problémem potom bylo potom dosud nevyjasněné vymezení, zda při posuzování, zda členský stát omezil unijního občana v jeho právech, hraje roli také jeho právo na ochranu jeho soukromého a rodinného života.<sup>54</sup> V souvislosti s těmito nevyjasněnými problémy pak byla významná rozhodnutí Soudního dvora ve věcech *McCarthy* (C-434/09)<sup>55</sup> a *Dereci* (C-256/11)<sup>56</sup>.

Ve věci *McCarthy* rozhodl Soudní dvůr opačně než v případě *Ruiz Zambrano*, když:

- 1. určil, že směrnice 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států se nepoužije na občana Unie, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu, který vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, a který má mimoto státní příslušnost dalšího členského státu.
- 2. stanovil, že se článek 21 SFEU nepoužije na občana Unie, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu, který vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, a který má mimoto státní příslušnost dalšího členského státu, pokud situace tohoto občana s sebou nenese použití opatření členského státu, v jejichž důsledku by byl zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie nebo by byl narušen výkon jeho práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.<sup>57</sup>

Ve věci *Dereci* rozhodl SD EU obdobně jako ve výše uvedeném případě *McCarthy*, když judikoval, že ustanovení smlouvy týkající se občanství EU nebrání členskému státu EU v možnosti odeprít státnímu příslušníku třetí země – rodinnému příslušníku občana EU – právo pobývat na svém státním území, jestliže cílem této osoby je žít společně se svým rodinným příslušníkem - občanem EU, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu, za předpokladu, že toto odeprání nebude znamenat pro daného občana EU zbavení možnosti

<sup>53</sup> LENAERTS, Koen, *EU citizenship and the European Court of Justice's "stone-by-stone" approach*, in: *International Comparative Jurisprudence*, Vol. 1, Issue 1, 2015, s. 2.

<sup>54</sup> Tamtéž.

<sup>55</sup> Paní McCarthy, která měla irské a britské občanství, žila celý život ve Velké Británii a nikdy nevyužila svého práva volného pohybu tak, jak jej garantovalo unijní občanství. Po uzavření sňatku s manželem jamajské národnosti, kterému hrozila deportace z Británie, oba žádali o povolení k pobytu na základě toho, že se jedná o unijního občana a jeho manžela. Jejich žádost ale byla zamítnuta s odůvodněním, že paní McCarthy nebyla ekonomicky aktivní ani schopná se zaopatřit, protože byla příjemcem státní podpory.

<sup>56</sup> Jednalo se o několik žalobců, kteří byli občany třetích zemí a jejichž příbuzní žili na území Rakouska, jehož byli státními příslušníky. Tito občané EU na rozdíl od případu *Ruiz Zambrano* ekonomicky nezáviseli na svých rodinných příslušnících. Pan Dereci nelegálně pobýval – stejně jako *Ruiz Zambrano* – na území členského státu Unie – Rakouska – kde se oženil s Rakušankou a měl s ní tři děti. Tyto děti byly stejně jako v případě *Ruiz Zambrano* nezletilé a nikdy nevyužily práva pobytu v rámci občanství Unie. Na rozdíl od výše uvedeného případu zde však děti nebyly závislé na výživě poskytované otcem-neobčanem Unie.

<sup>57</sup> Srov. *McCarthy*, výroky rozhodnutí 1 a 2.

skutečně využívat svých práv, která plynou z postavení občana EU. Vedle toho: „[p]ouhá skutečnost, že pro státního příslušníka členského státu může být žádoucí z důvodů hospodářských nebo pro zachování rodinné jednoty na území Unie, aby s ním mohli jeho rodinní příslušníci, kteří nemají státní příslušnost členského státu, pobývat na území Unie, nestačí sama o sobě k učinění závěru, že by občan Unie byl nucen opustit území Unie, kdyby takové právo nebylo přiznáno.“<sup>58</sup> Podobně jako v předchozím rozhodnutí také Soudní dvůr i v případě *Dereci* vyslovil nepoužitelnost zmiňované směrnice 2004/38/ES.<sup>59</sup>

Především reakce ze strany akademiků na tyto dva judikáty byla značně negativní. Někteří kritizovali, že rozhodnutí Soudního dvora mělo za následek v případě *McCarthy* její odrazení využívat práva volného pohybu, když jí po deportaci jejího manžela zůstane povinnost postarat se o její děti.<sup>60</sup> Zde je ale nutno uvést, že daný případ se otázkou možnosti paní McCarthy uplatnit právo volného pohybu vůbec nezabýval, resp. nebyl na možnosti odepření tohoto práva postaven.<sup>61</sup>

Dalším podstatným rozhodnutím bylo to ve věci *Iida* (C-40/11)<sup>62</sup>. V tomto případě Soudní dvůr judikoval, že se státní příslušník, který se nepřesouvá společně s občanem Unie do druhého členského státu a zůstane tak sám v původní zemi, nemůže domáhat práv odvozených od občana Unie. Zjednodušeně řečeno, pan Iida by měl nárok domáhat se práv spojených s unijním občanstvím jen v situaci, kdyby se společně s manželkou a dcerou přestěhoval do Rakouska. Navíc v tomto případě měl pan Iida stále možnost zažádat si o prodloužení práva pobytu v Německu.<sup>63</sup> Rozsudek ve věci *Iida* potvrdil závěry z věci *Dereci* a zprostředkovaně i z věci *McCarthy*, kdy nebylo v působnosti evropského práva srovnávat kompatibilitu národních předpisů se základními právy v situaci, kdy takové právní předpisy nebyly určeny k provedení ustanovení práva EU.

---

<sup>58</sup> *Dereci*, bod 68.

<sup>59</sup> Důvodem odepření byla skutečnost, že nedošlo k využití poskytovaného práva pohybu a pobytu. Nic na tom nezměnil ani fakt, že osoba byla současně státním příslušníkem i jiného členského státu. Soudní dvůr pak v bodech 72 a 73 rozsudku dále řekl, že „pokud tak v tomto případě má předkládající soud s ohledem na okolnosti sporů v původních řízeních za to, že situace žalobců v původních řízeních spadá do působnosti unijního práva, bude muset přezkoumat, zda odepření práva na pobyt posledně uvedeným porušuje právo na respektování soukromého a rodinného života podle článku 7 Listiny [LZP EU]. Pokud má naopak za to, že uvedená situace nespadá do oblasti působnosti unijního práva, bude muset provést takový přezkum z hlediska čl. 8 odst. 1 EÚLP. [...] Je totiž třeba připomenout, že všechny členské státy jsou smluvními stranami EÚLP, která v článku 8 zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života....“

<sup>60</sup> K tomu srov. NIC SHUIBHNE, Niamh, '(Some of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci', in: Common Market Law Review, Vol 49, 2012, s. 349-350 a 366.

<sup>61</sup> Jak podotýká LENAERTS, s. 3-4.

<sup>62</sup> Případ se týkal japonského státního příslušníka, který si vzal za manželku Němku, s níž měl dceru. Vzhledem k tomu, že manželka pracovala ve Vídni v Rakousku a manžel v Ulmu v Německu však došlo k tomu, že rodina žila odděleně, přičemž dcera žila s matkou v Rakousku. Pan Iida, kterému mělo vypršet právo pobytu v Německu, zažádal o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana EU, jejíž vydání bylo ovšem zamítnuto.

<sup>63</sup> Pro obdobné rozhodnutí Soudního dvora srovnej rozhodnutí ve věci *Singh a další* (C-218/14).

V neprospěch rodinných příslušníků z třetích zemí pak bylo rozhodnuto také ve spojených věcech *O., S.* (C-356/11) a *L.* (C-357/11), v nichž šlo shodně o právu pobytu pro nevlastního otce dítěte-občana Unie. Ti nezískali státní občanství z důvodu, že neměli dostatečné prostředky na své zaopatření. V daném případě Soudní dvůr judikoval, že se nejednalo o hrozbu ztráty práv či opuštění Unie pro malé děti – unijní občany.<sup>64</sup> Děti byly navíc na základě soudních rozhodnutí v péči matek, které obě byly státními příslušnicemi Finska. Slovy SD EU: „[K]ritérium týkající se zbavení podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie se ve věcech, ve kterých byly vydány výše uvedené rozsudky *Ruiz Zambrano*, jakož i *Dereci a další*, se vztahuje na situace vyznačující se okolností, že občan Unie je de facto nucen opustit nejen území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku.“<sup>65</sup> K tomu ale v daném případě nedošlo. Podle mínění soudu rovněž chyběla dostatečná právní, finanční nebo citová závislost tak, jak existovala například v případě *Ruiz Zambrano*.<sup>66</sup> Je také důležité připomenout, že zde – stejně jako v případech *Ruiz Zambrano*, *McCarthy* a *Dereci* – byl opět řešen případ s dětmi-unijními občany, které dosud nevyužili svého práva volného pohybu v rámci EU a setrvaly ve svém domovském státě. Podobně bylo Soudním dvorem dále rozhodnuto také ve věci *Ymeraga* (C-87/12).<sup>67</sup>

Zatímco ve výše uvedených případech občanům třetích zemí, kteří na základě rodinného poměru k unijním občanům chtěli získat přístup k právům souvisejícím s občanstvím Unie, nebylo vyhověno, kladné odpovědi se dočkal „třetizemec“ v rozhodnutí ve věci *Alokpa* (C-86/12)<sup>68</sup>. V daném případě je pro téma této podkapitoly podstatná ta část

---

<sup>64</sup> *O., S.* (C-356/11) a *L.* (C-357/11), bod 47.

<sup>65</sup> Podtržení viz autor.

<sup>66</sup> *Ruiz Zambrano*, body 56 a 57.

<sup>67</sup> Jednalo se o případ, kdy bratři unijního občana původem z Kosova žádali jako rodinní příslušníci o právo pobytu náležející rodinným příslušníkům občana EU. To jim ale bylo lucemburskými orgány, kde jejich bratr, pan Ymeraga, žil a pracoval, odepřeno. Stanoviskem SDEU bylo, že odepření lucemburských orgánů přiznat rodině pana Ymeragy právo pobytu náležející rodinným příslušníkům občanů EU nespadá do rámce unijního práva ve smyslu článku 51 LZZ EU a tudíž soulad odepření se základními právy není možno přezkoumat z hlediska práv, jenž jsou zavedena LZZ EU. Tímto konstatováním však Soudní dvůr nevyločil možnost, aby byla věc posouzena z hlediska Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle názoru SD EU nepostačoval záměr pana Ymeragy dosáhnout „znovushledání“ své rodiny (ve smyslu jeho rodičů a bratrů) k tomu, aby neudělení práva k pobytu vedlo k znemožnění plného využívání práv spojených s institutem občanství Unie. Protože se v rámci řízení řešila i otázka výkladu článku 20 SFEU, judikoval Soudní dvůr, že „[č]lánek 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu pobyt na svém území, když přáním tohoto státního příslušníka je žít se svým rodinným příslušníkem, který je občanem Evropské unie a pobývá v tomto členském státě, jehož má státní příslušnost, a který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu jakožto občan Unie, za předpokladu, že takové odepření neznamená pro dotyčného občana Unie zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Unie.“

<sup>68</sup> V této věci - v níž se částečně odkazovalo na rozhodnutí ve věci *Zhu a Chen* – se jednalo o dvě nezletilé děti, které byly francouzskými státními občany, tj. občany Unie, přičemž jejich matka, paní Alokpa, byla státní příslušnicí Toga. Paní Alokpa porodila své dvě děti předčasně, přičemž jejich otec, francouzský státní občan, s ní neudržoval kontakt a ona pobývala s dětmi v Lucembursku. Tam jí ovšem bylo odepřeno právo pobytu a

rozhodnutí Soudního dvora, která sice nevyloučila možnost odepřít právo pobytu státnímu příslušníku třetí země, který se stará o nezletilé dítě (zde děti) unijního občana, ale zároveň ve spojení s rozhodnutím ve věci *Ruiz Zambrano* poměrně jasně demonstrovala podmínky, které je potřeba splnit občanem třetí země pro to, aby mohl pobývat s unijním občanem (občany) na území EU (tj. mít právo k pobytu a k výkonu práce na území členského státu Unie). Jedná se o situaci, kdy je občan třetí země tím, kdo pečuje o nezletilého občana EU, přičemž odepření práva pobytu, příp. práva k výkonu práce na území státu, jehož státním občanstvím nezletilé dítě disponuje, by vedlo k nutnosti tohoto unijního občana společně s občanem třetího státu opustit území Unie a tím i k znemožnění využívat práva unijního občana.<sup>69</sup> V daném případě potom mohlo být paní Alokpě odepřeno právo na pobyt v Lucembursku, protože by na něj i tak měla nárok ve Francii, na základě skutečnosti, že pečuje o dva malé francouzské státní občany.<sup>70</sup>

V poslední době je ale v rámci rozhodování Soudního dvora patrné v rozebírané otázce spojování rodin více restriktivní stanovisko. Za důkaz může posloužit rozhodnutí ve věci *Dano* (C-333/13)<sup>71</sup>, omezující interpretaci stávající judikatury, kdy pouhé rodičovství dítěte-unijního občana již není tou nejpodstatnější podmínkou vyžadovanou pro přístup

---

nařízeno opustit lucemburské území. Soudní dvůr řešil dvě otázky. První otázkou bylo, zda je třeba vykládat článek 20 SFEU, podle potřeby společně s články 20, 21, 24, 33 a 34 LZP EU v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníku třetího státu, který sám využívá své děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a v němž s ním od svého narození žijí, avšak nejsou jeho státními příslušníky, a aby uvedenému státnímu příslušníku třetího státu odmítl vydat povolení k pobytu, případně pracovní povolení. Druhou navazující otázkou pak bylo, zda je třeba takováto rozhodnutí považovat za rozhodnutí, která mohou připravit uvedené děti ve státě, v němž mají bydliště a v němž od svého narození žijí, o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statutem občana Unie i v případě, kdy jejich druhý příbuzný v přímé vzestupné linii, se kterým nikdy nevedly společný rodinný život, má bydliště v jiném členském státě Unie, jehož je státním příslušníkem.

<sup>69</sup> LENAERTS, s. 8; BERNERI, Chiara, *Family Reunification in the EU: The Movement and Residence Rights of Third Country National Family Members of EU Citizen*, Oxford/Portland 2017, s. 115.

<sup>70</sup> K tomuto závěru blíže BERNERI, s. 115.

<sup>71</sup> Jednalo se o spor mezi paní Dano a jejím synem Florinem, rumunskými státními příslušníky, na jedné straně a Jobcenter Leipzig na straně druhé ohledně rozhodnutí tohoto orgánu nepřiznat jim dávky základního zabezpečení („*Grundsicherung*“) stanovené německými právními předpisy, a to konkrétně v případě paní Dano dávku na zajištění živobytí („*existenzsichernde Regelleistung*“) a v případě jejího syna sociální přírůstek („*Sozialgeld*“) a dále příplatek na náklady na ubytování a teplo. Paní Dano navštěvovala v Rumunsku školu po dobu tří let, nezískala ale žádné osvědčení o absolvovaném vzdělání. Rozuměla mluvené němčině a byla schopna jednoduchého vyjadřování v tomto jazyce, avšak nebyla schopna v tomto jazyce psát a texty psané německy a číst dokázala jen v omezené míře. Neměla žádnou profesní kvalifikaci a dosud nevykonávala v Německu ani v Rumunsku žádnou výdělečnou činnost. Ačkoli její práce schopnost nebyla nikdy zpochybněna, nic nenavštěvovalo tomu, že by hledala zaměstnání. Soudní dvůr se v tomto případě postavil proti tzv. sociálnímu turismu (angl. *benefit tourism*), když judikoval, že: „*Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.*“ Kromě toho by podle Soudního dvora EU „[...]Mělo být ponecháno na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních třech měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období, nebo zda těmto osobám před nabytím práva trvalého pobytu přizná podporu při studiu, včetně odborné přípravy.“

k výhodám evropského občanství.<sup>72</sup> Zde je ovšem nutno podotknout, že případ se týkal práva pobytu **unijního občana** v jiném členském státě EU. Problematicke spojování rodin, kdy je jedním z členů rodin státní příslušník třetí země se Soudní dvůr věnoval aktuálně v případě nesezdaných partnerů ve věci *R. Banger, P. Rado v Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* (C-89/17).<sup>73</sup> Podle názoru Soudního dvora musí být rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu neregistrovanému partnerovi občana Unie, jenž se poté, co využil svého práva na volný pohyb za účelem výkonu práce v jiném členském státě, vrátil se svým partnerem k pobytu do členského státu, jehož je státním příslušníkem, vydáno na základě pečlivého posouzení osobních poměrů žadatele a musí být odůvodněno. Kromě toho musí mít neregistrovaný partner ze třetí země podle SD EU k dispozici opravný prostředek umožňující mu napadnout rozhodnutí o neudělení mu povolení k pobytu a po jeho využití musí mít vnitrostátní soud členského státu možnost ověřit, zda se zamítavé rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ a zda byly dodrženy procesní záruky.<sup>74</sup>

Poměrně důležitým by se mohlo ukázat rozhodnutí Soudního dvora ve věci *K. A. a další v. Belgische Staat (Slučováno rodin v Belgii)* (C-82/16), které se týkalo vyhoštění nejen rodičů unijních občanů, ale také manželů unijních občanů. V případě také vyvstávala otázka, zda se na v této situaci použije směrnice Unie o neoprávněném pobytu nebo článek 20 SFEU, týkající se občanství Unie. Podle SD EU: „[...] *Povinnost státního příslušníka země mimo EU opustit území Unie, aby požádal o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu na území, který se na něj vztahuje, může [...] ohrozit užitečný účinek občanství Unie*“. Kromě toho soud zdůraznil v otázce manžela unijního občana, který pochází ze třetí země, že „*na rozdíl od nezletilých osob (zejména dětí nízkého věku) je dospělý v zásadě schopen žít nezávisle na rodinných příslušnících. U dospělého lze tedy o odvozeném právu pobytu uvažovat pouze ve výjimečných případech, kdy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem nemůže být*

<sup>72</sup> Pro aktuální vývoj viz věc *Tjebbes* (C-221/17). V ní se jedná o přezkum nizozemských předpisů, podle kterých nizozemský občan (a současně i jeho děti), který má zároveň státní příslušnost třetího státu, ztrácí ze zákona státní příslušnost svého členského státu a tedy občanství Unie. Podmínkou je, že po nepřetržitou dobu deseti let se jeho trvalé bydliště nacházelo v zahraničí a mimo Evropskou unii. K tomu blíže STEHLÍK – HAMULÁK – PETR, s. 220d. K dopadu samotného judikátu pak NIC SHUIBHNE, Niamh, *'What I tell you three times is true: lawful residence and equal treatment after Dano'*, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol 23, 2016, s. 908-936.

Pro další tematicky příbuzná rozhodnutí viz rozhodnutí ve věci *Dereci* (C-256/11), *Iida* (C-40/11), *Ymeraga* (C-87/12), *Singh a další* (C-218/14) a *R. Banger, P. Rado v Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* (C-89/17).

<sup>73</sup> Soudní dvůr zde mimo jiné judikoval, že členský stát, jehož je státním příslušníkem jeden z partnerů, má „*povinnost usnadnit udělení povolení k pobytu neregistrovanému partnerovi, který je státním příslušníkem třetího státu a s nímž má tento občan Unie řádně doložený trvalý vztah, pokud se uvedený občan Unie poté, co využil svého práva na volný pohyb za účelem výkonu práce v jiném členském státě v souladu s podmínkami [...] vrátí společně se svým partnerem k pobytu do členského státu, jehož je státním příslušníkem.*“

<sup>74</sup> K tomu blíže *R. Banger, P. Rado v Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)*, body 2 a 3 výroku rozhodnutí.

dotyčná osoba žádným způsobem odloučena od svého rodinného příslušníka, na kterém je závislá.“<sup>75</sup>

Uvedené judikáty od v mnoha ohledech přelomového a známého judikátu *Ruiz Zambrano* a stejně tak známého judikátu *Rottmann* přes judikáty *McCarthy*, *Dereci*, *Iida*, *Aloka*, *Ymeraga* a další zmíněné v této kapitole ukazují význam unijního občanství právě pro tuto citlivou problematiku spojování rodin složených z unijních občanů a státních příslušníků třetích států. Při rozboru judikatury SD EU jsou patrné podmínky pro přístup k výhodám statusu občana Unie, mezi nimiž výsadní postavení zastává princip ochrany unijního občana, který závisí určitým způsobem na státním příslušníkovi třetí země. Nejčastěji se potom jedná o případ rodič-dítě, kdy rodič jako státní příslušník třetího státu vyživuje své dítě a jeho deportace či opuštění domovského státu dítěte by vedla k nutnosti přesunu unijního občana mimo prostor Unie a tak také odvozeně ke ztrátě možnosti využívat jeho euroobčanská práva. Další důležitou podmínkou je určité pouto mezi unijním občanem a „třetizemcem“, kterým je nejčastěji při rozhodování Soudního dvora pouto mezi rodičem a dítětem. Zde také soudní dvůr v rozhodnutí ve spojených věcech *O., S. a L.* (C-356/11 a C-357/11) položil větší důraz na „pokrevní pouto“ matky, která má v péči dítě-unijního občana, než na pouhé spojení rodiny s nevlastním otcem, který se o dítě stará.<sup>76</sup> V rozhodnutí ve věci *Ymeraga* pak SD EU

---

<sup>75</sup> Blíže viz *K. A. a další v. Belgische Staat*, bod 65.

**Otázce práva volného pohybu neunijního manžela unijního občana** – v tomto případě **stejného pohlaví** - se SD EU dále věnoval ve věci *Coman* (C-673/16).

Soudní dvůr EU ve svém rozsudku v této věci uvedl, že pod pojmem „manžel“ ve smyslu směrnice o volném pohybu osob se myslí i osoba stejného pohlaví. Podle názoru soudu přiznání práva trvalého pobytu v Rumunsku pro pana Hamiltona, migranta z třetí země, který uzavřel „manželství“ s panem Comanem v Belgii, samo o sobě nepodkopává ústavní principy členských zemí a ani jejich právo na úpravu manželství. Vedle toho poznamenal, že jádrem sporu není právní otázka legalizace manželství mezi osobami stejného pohlaví, nýbrž **otázka volného pohybu občanů Unie** a to předně výklad článku 21, odst. 1 SFEU. V této konotaci potom pojem „manžel nebo manželka“ ve smyslu zmiňované směrnice zahrnuje i manžely nebo manželky stejného pohlaví. V důsledku toho může taková osoba i trvale pobývat na území členského státu, ve kterém se usadil/a její manžel/ka coby občan Unie, který využil svobody pohybu. Tento závěr platí i pro stát původu tohoto občana, vrací-li se do něj poté, co trvale pobýval v jiném členském státě, ve kterém rozvinul nebo upevnil rodinný život, stejně jako pan Coman s panem Hamiltonem. Toto odvozené právo pobytu potom nesmí podléhat podmínkám přísnějším, než jaké stanoví článek 7 směrnice 2004/38.

<sup>76</sup> Spojené věci C-356/11 *O., S. proti Maahanmuuttovirasto* a C-357/11 *Maahanmuuttovirasto proti L.*, odůvodnění rozhodnutí SD EU, bod 54: [...] *Naproti tomu jak právo trvalého pobytu matek občanů Unie nízkého věku, tak i skutečnost, že tyto občane nejsou na státních příslušnicích třetích zemí, pro které se žádá o právo pobytu, právně, finančně nebo citově závislí, je třeba vzít v úvahu při přezkumu otázky, zda v důsledku rozhodnutí o odepření pobytu by tyto občane nemohli ve skutečnosti využívat podstatné části práv plynoucích z jejich statusu. Jak uvedl generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, právě vztah závislosti mezi občanem Unie nízkého věku a státním příslušníkem třetí země, jemuž bylo odepřeno právo pobytu, může zpochybnit užitečný účinek občanství Unie, jelikož právě tato závislost by vedla k tomu, že by občan Unie byl v důsledku takového zamítavého rozhodnutí de facto nucen opustit nejen území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku [...].“*

K tomu rovněž výrok rozsudku ve věci, v jehož první části stojí, že: „[č]lánek 20 SFEU musí být vykládán tak, že nebrání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetí země povolení k pobytu, o něž žádá z důvodu sloučení rodiny, byť je snahou tohoto státního příslušníka pobývat se svou manželkou, rovněž státní příslušníci třetí země legálně pobývající v tomto členském státě, která je matkou dítěte, jež pochází z prvního

dále vymezil, že nepostačuje nesouhlas s udělením práva pobytu státnímu příslušníkovi třetího státu, který je příbuzným (zde rodičem nebo sourozencem) unijního občana pro to, aby došlo ke znemožnění využívat práv vyplývajících z občanství Unie. Ani „pokrevní pouto“ tak nemůže být jediným kvalifikujícím předpokladem. To dokazuje i rozhodnutí ve zmiňované věci *Iida*, kde Soudní dvůr jako dodatečnou podmínku vyextrahoval také nutnost občana třetí země následovat unijního občana (a svého rodinného příslušníka) v případě jeho přestěhování do jiného členského státu.

Ve zmiňovaných případech bylo unijním občanem, jehož se týkalo spojování rodin, často nezletilé dítě, které ve skutečnosti nikdy nevyužilo svého práva volného pohybu. Za příklad může posloužit případ *de facto* novorozenců ve věci *Alokpa*. Zde byly tedy úvahy o znemožnění využívání práv unijních občanů v případě nutnosti opustit území Unie spíše teoretické. Významné odchylky tak do jisté míry představují rozhodnutí ve věci *McCarthy*, ve věci *R. Banger, P. Rado v Upper Tribunal* a příp. ve věci *Coman*, kde se jednalo o pobytová práva manželů a partnerů unijních občanů. Zatímco ve věci *McCarthy* byly na překážku nevyžití práva volného pohybu unijní občankou a také skutečnost, že byla ekonomicky neaktivní, ve druhé (a částečně též třetí) zmiňované věci se SD EU postavil za usnadnění podmínek pro udělení povolení k pobytu pro partnera (resp. manžela ve věci *Coman*) unijního občana, který splnil Soudním dvorem opakovaně zmiňované kritérium a to, že oba partneři společně využili práva volného pohybu v rámci EU a také se společně vrátili do členského státu Unie, jehož je jeden z partnerů (resp. manželů) státním příslušníkem.<sup>77</sup> Ve věci *K. A. a další v. Belgische Staat (Slučování rodin v Belgii)* pak Soudní dvůr judikoval jakési „odvozené“ a výjimečné právo pobytu pro manžela unijního občana.<sup>78</sup>

Případ *K. A. a další v. Belgische Staat* představuje další stupeň rozhodování Soudního dvora od rozhodnutí ve věci *Ruiz Zambrano*, ale také ve věcech *Dereci, McCarthy, Chavez-Vilchez* (C-133/15) a *Rendon Marin* (C-165/14). Nyní je zřejmé, že členský stát nesmí odmítnout žádost o sloučení rodiny státním příslušníkem třetí země s občany EU ani, když se

---

*manželství a které je občanem Unie, jakož i s dítětem pocházejícím z jejich vlastního svazku, které je rovněž státním příslušníkem třetí země, nemá-li takové odepření pro dotyčného občana Unie za následek zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie, ověření čehož přísluší předkládajícímu soudu.“*

<sup>77</sup> K otázce práva volného pohybu neunijního manžela unijního občana srov. rozhodnutí SD EU ve věci *Coman* (C-673/16).

<sup>78</sup> K tomu srov. Soudní dvůr Evropské unie, Tisková zpráva č. 64/18, 8. května 2018, rozsudek ve věci C-82/16 *K. A. a další v. Belgische Staat (Slučování rodin v Belgii)*.

Dostupné na: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/cp180064es.pdf> [cit. 10. 11. 2018]; PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, *K. A. and Others – The Zambrano Story Continues*, European Law Blog, 22 May 2018, dostupné na: <https://europeanlawblog.eu/2018/05/22/k-a-and-others-the-zambrano-story-continues/> [cit. 10. 11. 2018].

na státní příslušníky třetích zemí vztahuje zákaz vstupu. Musí se posuzovat případ od případu, zda existuje vztah závislosti s občany EU, který může přinutit občana EU, aby opustil území Unie, proto, aby doprovázel státní příslušníky třetích zemí, a tím se zbavil možnosti užívat euroobčanských práv. Stejně jako v případě *Ruiz Zambrano* zde nehraje roli skutečnost, že unijní občan nikdy nevyužil své právo na volný pohyb a vždy žil ve stejném členském státě. SD EU vedle toho vymezil dlouhý seznam faktorů, které je ze strany členského státu třeba posoudit, přičemž prvním z nich je ono zmiňované dělení mezi dospělými a dětmi.<sup>79</sup>

Stanového podpůrné právo by se při argumentaci *a contrario* aktivovalo také v případě, že by dospělý manžel-státní příslušník třetího státu byl ekonomicky neaktivní a závisel na druhém manželu či jiném rodinném příslušníku tak, že by od něj nemohl být žádným způsobem odloučen. Teoreticky by se tak mohlo jednat například o manžela invalidního nebo manžela, který v plné míře závisí na finanční podpoře od svého protějšku.<sup>80</sup> Zda je toto skutečná myšlenka, kterou lze z judikátu dovodit, ale ukáže až další rozhodovací činnost Soudního dvora.

Výše nastíněná otázka spojování rodin, kdy je buď jeden z manželů, nebo rodič unijního občana státním příslušníkem třetího (tj. nečlenského) státu, úzce spjatá s tématem využití unijního občanství pro řešení některých dopadů vystoupení Velké Británie z Evropské unie, budu dále zmiňována v části práce věnující se právě Brexitu.

---

<sup>79</sup> Pro dospělé jsou odvozená práva na bydlení možná pouze ve výjimečných případech, kdy není možná jakákoli forma oddělení státního příslušníka třetí země a jeho rodinné příslušnosti, od níž je závislá. Pokud jde o děti, je třeba vzít v úvahu následující kritéria: věk dítěte, tělesný a emocionální vývoj dítěte, rozsah jeho citových vazeb jak na rodiče občana EU, tak na rodiče z řad státních příslušníků třetích zemí a rizika, která odloučení může znamenat pro duševní rovnováhu dítěte. Hospodářské důvody nejsou obecně brány za dostatečné. Blíže viz PROGIN-THEUERKAUF.

<sup>80</sup> Dalo by se uvažovat například o manželu, občanu třetího státu, který dokončuje studium nebo se účastní rekvalifikace.

### 3. Brexit a jeho vztah k evropskému občanství

#### 3.1. Brexit – vymezení a dopad na Evropskou unii

Důležitým termínem, se kterým je v této práci operováno, je Brexit. Brexit (z anglického *Britain* a *exit*) je zkrácené označení pro proces ukončení členství Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku v Evropské unii.<sup>81</sup> K tomu má dojít na základě rozhodnutí britských voličů v referendu, které se konalo 23. června 2016 a v němž se 51,9 % voličů vyjádřilo svým hlasem pro „*Leave*“, tedy pro odchod z Evropské unie. Výsledek referenda, jež měl pouze poradní váhu, byl následně v souladu s rozhodnutím britského nejvyššího soudu akceptován britským parlamentem, který na základě článku 50 SEU<sup>82</sup> požádal Evropskou unii o dojednání podmínek pro ukončení britského členství v EU. K tomu by mělo dojít 29. března 2019 o půlnoci SEČ.

Britské vystoupení z EU je v dějinách evropské integrace jistě přelomovým momentem.<sup>83</sup> Vedle jeho dopadů na proces evropské integrace, který v posledních letech spíše stagnuje, zde v souvislosti s ním vyvstala celá řada praktických problémů týkajících se dalšího vymezení vztahů mezi Británií a Unií. Jednou z nejcitlivějších otázek v rámci politických jednání je pak otázka nové úpravy volného pohybu osob a práv souvisejících. V této souvislosti nabývá na významu občanství Evropské unie.

#### 3.2. Brexit jako příčina „degradace práv“ občanů?

Tato část práce se bude věnovat problémům, které Kochenov shrnuje jako „*snížení kvality práv*“<sup>84</sup> u osob zasažených Brexitem.<sup>85</sup> Jako jejich základní vymezení mohou sloužit tři kritéria, která se mohou, ale nemusí doplňovat:

1. jedná se o britské státní občany, kteří ovšem pobývají na území jiného členského státu Unie a to po dobu delší než 3 měsíce,
2. jedná se o britské občany, kteří žijí v Británii, kde těží nebo by chtěli těžít z práv, která poskytuje unijní občanství – například v rámci cestování bez hraničních kontrol, podnikání, atp.,
3. jedná o státní příslušníky jiných členských států než Velké Británie, kteří žijí, pracují nebo studují ve Spojeném království.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Definice převzata z <https://www.investopedia.com/terms/b/brexit.asp> [cit. 5. 11. 2018].

<sup>82</sup> Zavedeného do primárního práva EU až Lisabonskou smlouvou v roce 2009.

<sup>83</sup> Zvláště pro své ekonomické dopady a také pro první „skutečné“ vystoupení členského státu z Unie v porovnání s případy Grónska, Alžírsko, apod.. Blíže viz druhá část této práce.

<sup>84</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*, s. 30.

<sup>85</sup> Srov. EXNER, Jan, *Občanství EU po Brexitu: samostatný status nezávislý na státní příslušnosti členských států*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy: Studentská vědecká a odborná činnost 2018, s. 3-4.

Pro lepší představu několik příkladů, kdo by podle autora této práce spadal do vymezených skupin. Do skupiny 1 by spadala osoba A, která je britskou státní občankou, ale dlouhodobě žije a pracuje v Itálii. Do skupiny 2 by spadala osoba B, která žije trvale v Británii, resp. v Severním Irsku a podniká v nákladní kamionové dopravě právě mezi Severním Irskem a Irskou republikou. Do skupiny 3 by pak patřila osoba C, které je polské státní příslušnosti a pracuje v Londýně, přičemž si nezažádala nebo dosud nezískala britské státní občanství. Všechny tyto uvedené osoby by – společně s dalšími – byly významně zasaženy v oblasti svých práv v případě tzv. „tvrdého“ Brexitu.

Jeho dopad by spočíval v tom, že po oficiálním vystoupení Velké Británie z Unie by jako přímý důsledek pozbyli britští státní občané práva vyplývající z unijního občanství a zařadili se v rámci EU do kategorie „občanů třetích států“, zatímco naopak občané zbylých 27 států Unie, kteří budou v onen čas pobývat v Británii, by se mohli ocitnout v situaci, kdy by se náhle díky britské legislativě naprosto změnilo jejich právní postavení a podmínky pobytu, za nichž se do Británie dříve dostali. Takovýto scénář je ale zatím jen nejhorší možnou variantou a vyjednávači jak ze strany Británie, tak Evropské unie se snaží vyjednat přijatelný kompromis.

V dalším textu se bude práce věnovat těmto třem vymezeným skupinám s cílem ukázat problémy, které pro ně představuje Brexit a uvede možná řešení s pomocí využití institutu unijního občanství. V případě, že to bude možné, bude uvedena také (teoreticky) využitelná judikatura a názory předních odborníků na unijní právo. Ty se ovšem v řešení „snížení kvality práv“ britských a unijních občanů velmi často výrazně rozcházejí.

Skupina obyvatel	Postavení v případě Brexitu bez dohody mezi Velkou Británií a Evropskou unií (tzv. „tvrdý“ Brexit)	Navrhovaná řešení k zachování práv vyplývajících z občanství EU
Britští státní příslušníci žijící ve Spojeném království	Postavení občana třetí země	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uzavření mezinárodní smlouvy</li> <li>– přistoupení Velké Británie k EHP</li> <li>– „zmrazení práv“ pro Brity a vytvoření tzv. statusu usazené osoby</li> <li>– rozšíření funkce unijního občanství: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ samostatná kategorie unijního občanství nezávislá na státním</li> <li>❖ dvojí občanství – britské a</li> </ul> </li> </ul>

<sup>86</sup> K tomu srov. článek 9 a článek 10 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018 (Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018).

		<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ unijní</li> <li>❖ „společné“ občanství sdílené EU i Británií</li> <li>❖ povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené příslušnosti“ vzhledem k EU</li> </ul>
Britští státní příslušníci žijící v jiném státu EU	Postavení občana třetí země X možnost naturalizace jiným členským státem, na jehož území pobývají	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uzavření mezinárodní smlouvy</li> <li>– přistoupení Velké Británie k EHP</li> <li>– „zmrazení práv“ pro Brity a vytvoření tzv. statusu usazené osoby</li> <li>– naturalizace britských občanů ve státech pobytu</li> <li>– rozšíření funkce unijního občanství: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ samostatná kategorie unijního občanství nezávislá na státním</li> <li>❖ dvojí občanství – britské a unijní</li> <li>❖ „společné“ občanství sdílené EU i Británií</li> <li>❖ povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené příslušnosti“ vzhledem k EU</li> </ul> </li> <li>– využití vybraných ustanovení zakládacích smluv /primárně čl. 26, 79, 114, 352 SFEU/<sup>87</sup></li> </ul>
Britští státní příslušníci s dalším státním občanstvím, a to jiného členského státu EU	Zachovávají si práva občanů EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>– měla by zůstat zachována možnost využívat práva unijních občanů – viz <i>Lounes</i></li> </ul>
Občané zbylých 27 členských států žijící ve Spojeném království	Podmínky pobytu a zisku britského občanství podle britských zákonů o migraci a přistěhovalectví	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uzavření mezinárodní smlouvy</li> <li>– přistoupení Velké Británie k EHP</li> <li>– bilaterální dohoda Velké Británie a jednotlivých členských států EU</li> <li>– „přechodné období“ pro respektování práv ve Spojeném království</li> <li>– rozšíření funkce unijního občanství: <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ samostatná kategorie unijního občanství nezávislá na státním</li> <li>❖ „společné“ občanství sdílené EU i Británií</li> <li>❖ povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené příslušnosti“ vzhledem k EU</li> </ul> </li> </ul>

Tabulka č. 1: Modely pro zachování práv vyplývajících z občanství EU po Brexitu pro britské státní příslušníky a státní příslušníky členských států EU žijící v Británii – návrhy řešení

<sup>87</sup> K argumentaci ohledně těchto článků viz další kapitola práce. Podrobněji potom GARNER, s. 17-21.

#### 4. Vybrané problémy spojené s Brexitem a občanství EU

První sledovanou skupinou, které se bude věnovat tato kapitola, budou obecně příslušníci státu, který vystoupil z Evropské unie. Bude sledována změna jejich právního postavení z „unijního občana“ na „občana třetího státu“, dopady na práva těchto osob a také otázka postavení občanů jiných členských států Evropské unie, kteří se nacházejí na území vystoupivšího státu. Vedle toho bude v souvislosti s referendem o nezávislosti Skotska a neklidu v Katalánsku, kde se chce část populace odtrhnout od Španělska, rozebrána také specifická pozice území, které se úspěšně oddělí od členského státu Evropské unie, načež čelí nejistotě ohledně zachování práv unijních občanů pro tuzemce i pro cizince pobývající na území tohoto nově vzniklého státu.

Ve třetí části této kapitoly pak bude rozebrána samotná pozice Britů po Brexitu. V rámci ní budou uvedeny navrhované možnosti řešení problému „degradace“ práv britských občanů vzhledem k občanům EU, bude řešena otázka právního postavení občanů zbývajících 27 členských států Unie v Británii po Brexitu a budou rozebrány argumenty pro a proti „naturalizaci“ britských občanů pomocí institutu tzv. doplňkového, podpůrného či přidruženého občanství (*associative citizenship*) tak, jak jej navrhuje někteří unijní činitelé a badatelé. Kromě toho bude pozornost věnována také britskou vládou navrhovanému statusu usazených osob (*settled status*) pro unijní občany žijící ve Spojeném království po Brexitu.

##### 4.1. Obecně k postavení občanů při vystoupení státu z Evropské unie nebo při oddělení území od členského státu Evropské unie<sup>88</sup>

Jak vystoupení států z EU, tak i oddělení území od členského státu EU mají důsledky pro postavení unijních občanů. Jedná se nejen o občany samotného vystoupivšího státu nebo oddělivšího se území, ale také o ty občany z jiných členských států, kteří mají bydliště, pracují nebo studují v tomto vystupujícím nebo se oddělujícím státě. První skupina občanů – zjednodušeně tuzemci státu či území, který ztrácí členství v EU – zjevně čelí ztrátě statusu občanství Unie a práv k tomuto stavu náležejícím. Jelikož podle článku 20 SFEU „každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie“, výkladem *a contrario* docházíme k jasnému závěru, že občané států vystupujících, nebo se oddělujících, kteří nemají občanství jiného členského státu, pravděpodobně ztratí práva občanů EU.

---

<sup>88</sup> K tomu srov. CLOSA, Carlos, *Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU*, in: RSCAS 2014/91 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-127, January 2014, s. 19-23; ZIEGLER, Ruvy – SHAW, Jo – BAUBÖCK, Rainer (eds.), *Independence Referendums: Who Should Vote and Who Should be Offered Citizenship?*, in: EUI Working Paper RSCAS 2014/90; AVERY, G., 'Independence and the European Union', European Policy Centre, 7 May 2014.

Občané z jiných členských států žijící v takovémto státě pak již nemohou s největší pravděpodobností nadále využívat práva na nediskriminaci, souvisejících sociálních práv, jakož ani práva volit v místních komunálních volbách. Z tohoto důvodu je vystoupení státu z EU nebo secese části území velmi nákladnou a politicky exponovanou záležitostí jak pro stát „odcházející“, tak pro státy „setrvávající v Unii“, kteří mají v tomto státě své vlastní občany. Ač by podle znění smluv i některých autorů zabývajících se touto problematikou<sup>89</sup> mělo být zřejmé, že s opuštěním Unie současně končí také výhody práv vyplývajících z občanství EU pro unijní občany, nic samozřejmě není černobílé a režim jde pozměnit v souladu s politickou realitou po dohodě s vystupujícím státem. Taková dohoda by mohla podle některých autorů spočívat v udělení práva unijních občanů občanům vystupujícího státu, kteří žijí na území EU, jakož i občanům EU žijících ve vystupujícím státu.<sup>90</sup> Jiní autoři naznačili, že občanům vystupujících států může pomoci zavedení zvláštního (přidruženého) režimu občanství, čímž si zachovávají status občanství Unie.<sup>91</sup> Ačkoliv jsou – jak bude blíže argumentováno dále – takováto řešení značně problematická, je na místě si minimálně zmínit jejich možnost fungovat v praxi, klady a zápory a konečně pravděpodobnost jejich aplikace buď již v blízké budoucnosti v důsledku Brexitu nebo při nějakých dalších strukturálních změnách ve fungování Evropské unie.

#### 4.2. Postavení občanů při vystoupení z členského státu EU

V případě, že se stát rozhodne vystoupit z EU, občané tohoto státu ztratí svůj status občana EU a práva s ním spojená. To by logicky vyplývalo z článků 20 SFEU a 9 SEU. Následky pro občany vystupujícího státu by potom byly výrazné. To platí zejména pro ty, kteří široce využívají práva poskytovaná občanům EU. Po vystoupení z EU, které je projevem suverenity členských států a je umožněno za splnění podmínek v článku 50 SEU, budou muset čelit tito občané důsledkům ztráty členství v EU.<sup>92</sup> Předně na ně dopadne ztráta postavení unijních

---

<sup>89</sup> PIRIS, Jean-Claude, *The Future of Europe: Towards a Two Speed EU?*, Cambridge University Press, 2012; HERSZENHORN, David M., *EU's goal in Brexit talks: divorce first*, Politico.eu, 3/22/17, Updated 8/17/17, dostupné na: <https://www.politico.eu/article/eu-michel-barnier-mandate-goal-in-brexit-talks-negotiations-divorce-first-trade-deal-citizens-rights/> [cit. 17. 11. 2018].

<sup>90</sup> K tomu např. WRAY, Helena, *What would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?*; KOSTAKOPOULOU, Scala..., s. 11-12, 18-21.

<sup>91</sup> K tomu např. KOSTAKOPOULOU, Scala...; KOSTAKOPOULOU, Dora, *Brexit, Voice and Loyalty: Reflections on Article 50 TEU*, in: *European Law Review*, Vol. 41(4), 2016, s. 484-487; DAWSON, Mark - AUGENSTEIN, Daniel, *'After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?'*, dostupné na: <https://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/> [cit. 17. 11. 2018]; SHAW, Jo, *Citizenship and free movement in a changing EU: Navigating an archipelago of contradictions*, in: MARTILL, Benjamin – STAIGER, Uta, *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, UCL Press 2018 s. 161-164.

<sup>92</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawal from the Union...*, s. 3-4.

občanů a proměna jejich pozice v „občany třetích zemí“. Vzhledem k tomu, že vystoupení Spojeného království následuje po výslovném souhlasu občanů v rámci celonárodního referenda, mohlo by se v případě Brexitu argumentovat, že většina z britských občanů (resp. 51,9 % hlasujících v referendu o Brexitu) upřednostňuje ztrátu svého postavení občanů Unie.<sup>93</sup> To ale nic nemění na skutečnosti, že vystoupení státu z EU a následná ztráta občanství Unie, jakož i práv z něj vyplývajících, pravděpodobně budou mít negativní důsledky pro určitou skupinu občanů vystupujícího státu.

Také občané Unie, kteří mají bydliště ve stávajícím státě, pravděpodobně budou negativně ovlivněni rozhodnutím státu vystoupit z EU. Zdá se, že možnosti k nápravě nebo snížení negativních důsledků jsou omezené. Občané vystupujícího státu by se samozřejmě mohli pokusit o získání občanství EU skrze nabytí občanství jiného členského státu. Tato možnost není ale pro většinu snadno dostupná.<sup>94</sup> Zároveň by mohla být očekávána určitá reciprocita od druhého státu, jehož občanství chce občan vystupujícího státu nabýt.

Jedinou (politicky) proveditelnou možností se zdá být uzavření dohody mezi EU a vystupujícím státem.<sup>95</sup> Kromě toho by tento stát mohl zaručit některá práva svých občanů tím, že by se stal členem ESVO nebo EHP. Zde ale vyvstává problém, zda by mu bylo skutečně umožněno stát se v blízké době členem a co by bylo v určitém mezidobí mezi vystoupením z EU a vstupem do jedné z těchto organizací. Pro vstup do např. ESVO by potom musel vystupující stát v každém případě nejprve opustit EU. V případě Brexitu by tak mohlo nastat období, během kterého by Spojené království nebylo ani členem EU, ani členem ESVO, takže občané Spojeného království a ostatní občané Unie mající bydliště ve Spojeném království by museli přečkat období nejistoty s omezenou ochranou. EHP potom v žádném případě nenabízí všechna práva a výhody jako institut občanství Unie.<sup>96</sup>

Alternativou by bylo uzavření dohody mezi EU a vystupujícím státem, přičemž dojde k upřesnění práv poskytovaných občanům vystupujícího státu, jakož i občanům Unie s bydlištěm na jeho území.<sup>97</sup> Výhodou takové dohody je, že by mohla vstoupit v platnost v den vystoupení, čímž se zajistí trvalá ochrana práv. Také dohoda ovšem nutně neposkytuje ochranu všech práv, která jsou v současné době poskytována občanům Unie. Stále také není

---

<sup>93</sup> Jak podotýkají KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 14.

<sup>94</sup> Srov. KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 7-9; MARS, Sylvia – MURRAY, Colin - O'DONOGHUE, Aofie – WARWICK, Ben (eds.), *Bordering two unions: Northern Ireland and Brexit*, Bristol University Press, Policy Press. 2018, s. 72 (dále jako MARS (eds.)); WRAY, *What would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?*.

<sup>95</sup> Tak se děje rovněž v případě Brexitu, o čemž bude pojednáno dále.

<sup>96</sup> SHAW, Jo, *EU citizenship: Still a Fundamental Status?*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 6.

<sup>97</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 16-18.

vyřešena určitá degradace postavení Britů „přes noc“ z postavení unijních občanů na úroveň občanů např. Ruska, Číny či přinejlepším Turecka.<sup>98</sup>

### 4.3. Postavení občanů při oddělení území od členského státu EU

Postavení unijních občanů na území státu, který se rozhodne oddělit od členského státu EU je složitější. Skotské a katalánské vlády uvedly, že chtějí zůstat součástí EU i v případě jejich oddělení od Británie, resp. Španělska. Referenda v těchto územích byla o tom, zda opustí stát, jehož byly součástí, ne o opuštění EU. Zde je však jasně patrná provázanost prvního s druhým. Zda mají tito občané morální právo zůstat v EU nebo přistoupit až po podání žádosti o členství (a mj. po obdržení souhlasu státu, jehož byly dříve součástí) je dosud nevyřešeným problémem.

Zajímavé je ale porovnat si tuto kategorii oddělených částí území se státy vystoupivšími z Unie. Hlavním rozdílem je, že občané oddělujícího se území se vši pravděpodobností nechtějí opustit Evropskou unii.<sup>99</sup> V případě, že ostatní členské státy EU nevnášou námitku - což je situace, která pravděpodobně nenastane (viz Španělsko) - bude moci oddělené území přistoupit „zpět“ do EU a občanům se navrátí práva vyplývající z unijního občanství.<sup>100</sup> Mezidobí mezi ztrátou členství v EU a „návratem“ do ní jako nový subjekt mezinárodního práva by mohla být škodlivá pro občany Unie pobývající na tomto území prakticky stejně, jako vystoupení členského státu z Unie. Opět je zde problém práv, která by tato skupina osob ztratila v okamžiku, kdy se nový stát oddělí a tím „přijde“ o členství v EU. Kromě toho je zde nutný předpoklad „bezproblémového“ přistoupení do EU. Dočasná ztráta statusu občana Unie a práv s ním spojených, jakož i dočasná nepoužitelnost práva na nediskriminaci a práva volit v komunálních volbách by měla za následek právní nejistotu a negativní dopad na jednotlivce.<sup>101</sup> Řešením by mohla být určitá dohoda mezi nově vzniklým státem a EU se souhlasem členských států. Při nutnosti souhlasu všech států v Unii by se ale jednalo o politicky i časově velmi náročnou otázku.

Řešením by mohlo také být zachování občanství původního státu k občanství státu nově vzniklého. Taková situace by podle Jo Shaw nastala například při oddělení Skotska od Velké Británie, kdy by na základě britského uznávání dvou i vícenásobného občanství mohli

---

<sup>98</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawal from the Union...*, s. 8-10.

<sup>99</sup> CLOSA, s. 20-21.

<sup>100</sup> Tamtéž, s. 21.

<sup>101</sup> DOUGLAS-SCOTT, 'Scotland, Secession and the European Union', in: McHARG, Aileen – MULLEN, Tom – PAGE, Alan – WALKER, Neil (eds), *The Scottish Independence Referendum: Constitutional And Political Implications*, Oxford University Press 2015, s. 175-196; DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?*, in: Oxford Legal Studies Research Paper No. 46, July 2014.

Skotové i unijní občané na skotském území využívat výhod unijního občanství.<sup>102</sup> Vzhledem k tomu, že se ale jedná jen o hypotézu a v praxi k oddělení Skotska nedošlo, lze tyto závěry považovat pouze za teoretické. Sama Shaw dodává, že „dosud nebylo britskou praxí zbavovat občany britského občanství z důvodu opuštění území Spojeného království nebo proto, že získali další státní občanství; otázkou je, zda by následoval odlišný přístup v případě území, které v jistém smyslu opustilo Spojené království.“<sup>103</sup> K tomu je ještě nutno podotknout, že by v případě umožnění existence dvojího skotsko-britského občanství současně vznikly potíže pro Británii.

Ta by totiž náhle měla přibližně 6 až 7 milionů svých státních občanů, z nichž většina hlasovala v referendu pro oddělení od Velké Británie, což jim bylo umožněno, ale oni stále disponují volebním právem v Británii a skrze něj možností ovlivňovat britskou vnitřní politiku.<sup>104</sup> Proto by se teoreticky nedala v této věci čekat kladná odezva ani od Británie, ani od dalšího státu, jehož region má separatistické tendence, Španělska. Ani v jeho zájmu by nebylo ponechat své státní občanství někomu, kdo veřejně haní španělskou státní identitu, dává najevo své snahy o nezávislost a navíc je (resp. by byl) občanem státu, který si s sebou od Španělska vzal značnou část jeho hospodářského zázemí a kapitálu.<sup>105</sup>

Kromě toho by některými autory nastíněné řešení nebylo úplným řešením problému. Mohlo by sice pomoci občanům oddělených území, která se přetvořila v nové státní celky, ale nezaručilo by práva ostatních občanů Unie s bydlištěm v těchto zemích. Zde je nutno zavrhnout také argument Kochenova, který by řešil dané případy pomocí sdílení občanství s jiným unijním státem, kdy za příklad dává Nizozemsko.<sup>106</sup> Kromě otázky, zda by Skotové či Katalánci měli skutečně zájem stát se z politických důvodů na čas „Nizozemci“, je zde také problém se vznikem diskriminace, protože by stejný režim nešel uplatnit na jiné unijní občany na území Skotska, resp. Katalánska.<sup>107</sup> Jediné účinné řešení by tak stále představovala politická dohoda, která by pokrývala období od secese nového státu do jeho (znovu)přijetí do Evropské unie. Takové období může ale trvat roky a při odporu států, jejichž

<sup>102</sup> SHAW, Jo, 'Scotland: 40 Years of EU Membership', in: Journal of Contemporary European Research, Vol 8, 2012, s. 547-54.

<sup>103</sup> SHAW, Jo, 'The quintessentially democratic act?: Democracy, political community and citizenship in and after the UK's EU referendum of June 2016', in: Journal of European Integration, Vol. 39, 2018, s. 559-574; CLOSA, s. 21-22.

<sup>104</sup> Jak podotýká DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?*, s. 9-10.

<sup>105</sup> „Catalonia's bid for independence from Spain explained“, BBC News, 31 January 2018, dostupné na: <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415> [cit. 17. 11. 2018]. K tématu také CLOSA, s. 22.

<sup>106</sup> KOCHENOV, Dimitry, 'Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance', in: European Law Journal, Vol. 17(3), 2011, s. 323-324.

<sup>107</sup> K otázce právního postavení Skotska při případném oddělení od Británie blíže DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?*.

byly nové celky dříve součástí, k druhé fázi nemusí dojít *de facto* nikdy. Navíc by se v případě poskytnutí výhod občanství Unie občanům nečlenských států jednalo o jednání, která nemá oporu v jazykovém ani logickém výkladu článků 20 SFEU a 9 SEU, tj. takový postup by byl v rozporu s unijním primárním právem.<sup>108</sup>

Možným řešením by mohla být dohoda mezi zainteresovanými stranami, která by udělovala a chránila práva související se statusem občanství Unie, a to jak pro vlastní státní občany státu vzniklého na odděleném území, tak pro občany členských států EU, kteří na tomto území žijí. Zde je vhodné připomenout argumentaci některých odborníků, kteří navrhovali v rámci prohloubení evropské integraci využít postup tzv. „*Rottmanna* na steroidech“.<sup>109</sup> Původní případ *Rottmann* by se v tomto případě modifikoval pomocí výkladu SD EU tak, aby bylo zachováno unijní občanství pro občany oddělivších se území, resp. pro občany států, které vystoupily z EU. Jak podotýká Kochenov – a s čímž se ztotožňuje i autor této práce – takovýto postup by znamenal značně aktivistický postup Soudního dvora a neměl by oporu v zakládajících smlouvách, resp. v primárním právu.<sup>110</sup> Navíc by vyvstaly dva další souběžné problémy. Prvním by byla skutečnost, že by Soudní dvůr zasahoval do pravomocí, které jeho judikatura v několika dříve zmiňovaných rozhodnutích opakovaně udávala jako výsadu členských států. Dalším problémem je skutečnost, že povaha občanství EU je derivativní. Jedná se tedy o status odvozený, a to v tomto případě od občanství členského státu Unie. Pro jeho získání je tedy třeba splnit podmínky pro získ občanství jednoho z členských států a *per analogiam* by tak s ním měla být držba unijního občanství provázána. Ač se to může někomu nelíbit, Evropská unie není federálním státem a nemůže přiznat své „federální občanství“ jednotlivcům, kterým chybí státní příslušnost členského státu.

Vedle toho neexistuje zákonné právo na zachování euroobčanských práv i po vystoupení státu, jehož je dotyčná osoba státním příslušníkem, z Evropské unie. Bez změny primárního práva, k němuž by bylo zapotřebí souhlasu (doposud) všech 28 členů Unie by se tak jednalo o postup, který nemá oporu v unijním právu a ani dostatečné odůvodnění ve vývoji judikatury SD EU ve věci unijního občanství.<sup>111</sup> Řešením tak stále zůstává hlavně a

---

<sup>108</sup> Jak podotýká RIEDER, Clemens M., *The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Integration and Disintegration*, in: Fordham International Law Journal, Volume 37, Issue 1, 2013, Article 9, s. 172; Srov. BARBER, Nick, *After the Vote: The Citizenship Question* 2 UK Constitutional Law Association, 4. 8. 2014, dostupné na: <http://ukconstitutionallaw.org/2014/08/04/nick-barber-after-the-vote-the-citizenship-question/> [cit. 10. 12. 2018].

<sup>109</sup> Srov. CLOSA, s. 22; DAVIES, Gareth, *Union Citizenship – Still European's Destiny After Brexit?*, European Law Blog, 7 July 2016.

<sup>110</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, s. 15-16.

<sup>111</sup> K tomu srov. RIEDER, s. 172-174; KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*, s. 16-17 a 26-30.

především dohoda zainteresovaných stran s respektem ke skutečnosti, že si žádná z nich nepřeje nejistotu pro své státní občany, ani pro cizince na svém území.

#### 4.4. Případová studie – postavení britských státních příslušníků v Británii a jiných členských státech Unie po Brexitu

Takzvaný „tvrdý Brexit“, tedy odchod Spojeného království z Evropské unie bez vyjednání dodatečných podmínek, by měl v rovině unijního občanství za důsledek přeměnu všech britských občanů bez dalšího státního občanství z občanů EU ve státní příslušníky třetí země. Britští státní příslušníci by tak přišli o práva vyplývající z unijního občanství. Jednalo by se předně o práva vymezená v člancích 20 až 24 SFEU a v LZPEU, ale také o další související práva tak, jak se vymezila v průběhu 25 let existence tohoto zvláštního druhu občanství. Kromě toho už se nebude na britské občany vztahovat ani článek 18 SFEU zakazující jakoukoliv formu diskriminace na základě státní příslušnosti.<sup>112</sup>

Britové budou mít postavení, které bude v mnoha ohledech odlišné, než to, které znali poslední více než čtyři desetiletí. Zatímco dosud byli britští státní příslušníci slovy Kochenova členy „elitního klubu“<sup>113</sup>, který sdružoval občany členských států unie, kteří disponovali plným přístupem k právům vyplývajícím z občanství Unie, nyní tento klub opouštějí a to se všemi negativy, které takovýto krok nese. Britské občanství tak poklesne, co se týče hodnoty pro své státní příslušníky<sup>114</sup> a v rámci Británie se projeví rozdíly mezi držiteli jednoho státního občanství a držiteli dvou (a více) státních občanství, z nichž je jedno občanstvím Unie. Kromě toho je zde otázka, zda je skutečně možné postupem podle článku 50 SEU připravit občany vystupujícího státu o všechna práva unijních občanů, kterými předtím několik dekád disponovali.<sup>115</sup> Pokud by to možné nebylo, bylo by možné v zájmu principu legality „zmrazit“ práva britských občanů tak, aby jim zůstala zachována i po Brexitu? A nebude mít takovýto postup za následek určitou obsolentnost článku 50 SEU?

Možností, jak vyřešit postavení britských státních příslušníků po „tvrdém“ Brexitu tak, aby jim nebyla odebrána práva unijních občanů, existuje z teoretického hlediska několik. Nejrealističtější řešením, které je třeba zmínit na prvním místě, by bylo **uzavření**

---

<sup>112</sup> MINDUS, s. 85; KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*, s. 15.

<sup>113</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*, s. 3-4; DAVIES, Gareth, *The State of Play on Citizens' Rights and Brexit*, European Law Blog, 6 February 2018.

<sup>114</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*, s. 2-3 a 6.

<sup>115</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 13; DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *A UK Exit from the EU: The End of the United Kingdom or a New Constitutional Dawn?*, in: Cambridge Journal of International and Comparative Law, 2015, Oxford Legal Studies Research Paper No. 25, March 2015.

**mezinárodní smlouvy**<sup>116</sup> mezi EU a Velkou Británií.<sup>117</sup> Další možností je **přistoupení Británie k EHP** po jejím vystoupení z EU, v ideálním případě současně s jejím nabytím členství v ESVO. Pokud by k nabytí členství v ESVO ve stejné době nedošlo, Spojené království by si přesto zachovalo výhody využívání vnitřního trhu EU a volný pohyb pro své občany a další osoby na svém území. Jako člen ESVO by se pak mohla účastnit na Evropském vnitřním trhu, aniž by musela být členem EU, což je vymezeno v Dohodě o založení EHP, která vstoupila v platnost 1. ledna 1994. Zde ovšem nastává několik problémů. Kromě problematického tzv. „přechodného období“ mezi britským vystoupením z EU a vstupem do EHP, jak již bylo uvedeno výše, se jedná ještě o vyjádření britské vlády, která v lednu roku 2017 ústy premiérky Theresy Mayové oznámila 12ti-bodový plán cílů vyjednávání a potvrdila, že nebude usilovat o členství na jednotném vnitřním trhu.<sup>118</sup> Vedle toho není jisté, zda by Velká Británie skutečně splnila všechny podmínky pro to, aby mohla být do EHP v co nejkratším čase přijata.

Proto se zde nabízí ještě několik dalších – teoretičtějších – řešení, která se snaží postavení výlučně britských občanů (tj. občanů bez dvojího a vícero státního občanství) uspokojivě vyřešit. Britskými občany jsou na tomto místě myšleni primárně Britové pobývající v jiném členském státě Evropské unie, sekundárně potom Britové žijící v Británii. Obě skupiny pak mají společnou ztrátu euroobčanských práv, která by bez dohody nastala vlivem Brexitu.

Jednou z navrhovaných možností řešení je již dříve uváděné „**zmrazení práv**“ vyplývajících z občanství EU pro britské občany.<sup>119</sup> Vzorem pro některé autory je potom postup inspirovaný rozhodnutím ESLP v případě *Kurić*.<sup>120</sup> Případ se týkal nemožnosti stěžovatelů nabytí slovinské občanství nově vzniklého slovinského státu v roce 1991 a zachovat si status obyvatel trvale bydlících na slovinském území, čímž jim byla po dobu téměř dvaceti let působena újma. Všech jedenáct stěžovatelů v této věci náleželo ke skupině lidí známých jako „vymazaní“. Šlo v převážné většině o bývalé občany Socialistické federální republiky Jugoslávie, kteří měli trvalé bydliště ve Slovinsku po vydání prohlášení o jeho

---

<sup>116</sup> V současné době jsou (předběžně) upraveny právní poměry osob po Brexitu v Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018 mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím. K jejím jednotlivým článkům se vztahem k rozebírané problematice blíže dále.

<sup>117</sup> K obdobnému závěru dochází např. EXNER, s. 5.

<sup>118</sup> WILKINSON, Michael, *Theresa May confirms Britain will leave Single Market as she sets out 12-point Brexit plan*, The Telegraph, 17 January 2017, dostupné na: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-may-brexit-12-point-plan-live/> [cit. 17. 11. 2018].

<sup>119</sup> MINDUS, s. 61an; EXNER, s. 6. K tématu srov. čl. 13, čl. 14 a čl. 17 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>120</sup> *Kurić a ostatní v. Slovinsko*, Stížnost č. 26828/06.

nezávislosti v roce 1991. Tito lidé buď o slovinské občanství v zákonem stanoveném termínu nežádali, nebo byla jejich žádost zamítnuta. V důsledku toho byla jejich jména „vymazána“ ze slovinského registru trvalých občanů ke dni 26. února 1992. Celá věc nakonec došla až k ESLP, před nímž stěžovatelé namítali, že byli svévolně zbaveni možnosti nabýt občanství nově zřízeného slovinského státu v roce 1991 a zachovat si status trvalých obyvatel. Opírali se zejména o ustanovení článků 8, 13 a 14 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen Úmluva). ESLP dal poté stěžovatelům za pravdu, když ve svém rozsudku uvedl, že Slovinsko porušilo články 8, 13 a 14 Úmluvy tím, že nepřijalo adekvátní právní úpravu chránící soukromí a rodinný život ve vztahu k osobám, které přišly o pobytová práva po vyhlášení slovinské nezávislosti. Omezení práva na soukromí a rodinný život tak bylo disproporcionální ve vztahu k prosazovanému cíli.<sup>121</sup>

Ačkoli se fakta v rozhodnutí v případě *Kurić* a u Brexitu liší, zůstává zde základní předpoklad a tím je pobyt. Právo pobytu bylo právoplatně založeno před změnou právního statusu, a pokud bude Spojené království pokračovat v procesu vystoupení z EU, toto právo pobytu bude zachováno.<sup>122</sup> Bez ohledu na to, zda dotyčná osoba, britský státní příslušník, žije či nežije na území EU, na základě nezávislosti pobytových práv podle rozhodnutí ve věci *Kurić* bude jeho status jako unijního občana „zmrazen“ a práva vyplývající z unijního občanství budou ponechána.<sup>123</sup> Tím by na jednu stranu došlo k zachování práv unijních občanů pro britské občany, zároveň by to ale nijak neměnilo nepoužitelnost evropského práva na území Británie jako nečlenského státu EU po Brexitu.<sup>124</sup> K tomu je třeba připočíst, že „zmrazení práv“ by se v této podobě netýkalo občanů ostatních členských států žijících v Británii, ani státního příslušníků třetích zemí v Británii. Vyňata by byla také skupina osob s více než jedním státním občanstvím, kdy (minimálně) jedno z nich by bylo občanstvím Unie i po Brexitu. Problémem takového přístupu by potom byla související dvojkolejnost v přístupu k právům vyplývajícím z unijního občanství. Jedna skupina osob by totiž měla euroobčanská práva fixována k určitému datu, zatímco dalším skupinám osob ve členských státech Unie by se práva měnila. Tím by mohlo v krajním případě docházet až k jednání v rozporu s článkem 18 SFEU, když by Britové disponovali v určitých situacích „nižším“ katalogem práv, než jiní unijní občané. Kromě toho je zde důležitá otázka recipacity mezi

---

<sup>121</sup> ONDŘEJEK, Pavel, *Pilotní rozsudek Evropského soudu pro lidská práva týkající se bezdomovectví*, Výzkumné centrum pro lidská práva, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 10. 7. 2012, dostupné na: <https://www.vclp.cz/news/pilotni-rozsudek-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-tykajici-se-bezdomovectvi1> [cit. 11. 11. 2018]

<sup>122</sup> K tomu srov. článek 13 a článek 23 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>123</sup> MINDUS, s. 62-63.

<sup>124</sup> MARRERO GONZÁLEZ, Guayasén, *'Brexit' Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, Issue 5, 2016, s. 796-811.

tím, co nabídne EU britským státním příslušníkům a tím, co by očekávala nazpět od Británie. Taktéž by aplikací tohoto řešení nastala situace, kdy by i v samotné Británii bylo rozdílné postavení Brita se „zmrazenými právy unijního občana“ a občana Británie bipatridy, který má vedle britského i irské státní občanství a tím i přístup k rozdílnému okruhu práv.

Řešení spojené se „zmrazením práv“ se velmi blíží návrhu **statusu usazené osoby** (*settled status*) pro státní příslušníky členských států EU v Británii.<sup>125</sup> Obsah takového statusu se ovšem liší. Rozdílně je pojímán v rámci návrhů od Velké Británie směrem k EU, v rámci protinávrhů Evropské unie i v odborné literatuře.<sup>126</sup> Zatímco v původních návrzích Velké Británie se mělo jednat o jakýsi „přechodný status“<sup>127</sup>, zástupci Evropské unie v rámci vyjednávání o Brexitu vnímají takovýto status spíše jako šanci zachovat pro Brity výhody unijního občanství<sup>128</sup> a někteří autoři v rámci odborné literatury<sup>129</sup> by v zavedení tohoto statusu rádi viděli první krok k oddělení občanství EU od občanství členského státu ve smyslu vymezení celounijních podmínek pro jeho získání, které by nezávisely na pomyslných 28 (potažmo 27) režimech členských států.<sup>130</sup> Významnou roli při formování obsahu statusu usazené osoby hraje současně judikatura SD EU.

Jedná se předně o rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Lounes* (C-165/16). Jednalo se o španělskou státní příslušnici paní P. N. García Ormazabal, která po několika letech pobytu v Británii získala také britské občanství. Paní García Ormazabal navázala vztah a následně se vdala za pana Lounes, alžírského státního příslušníka. Ten si v dubnu 2014 podal žádost o pobytovou kartu coby rodinný příslušník státního příslušníka EHP. Jeho žádost ale byla zamítnuta britským ministerstvem vnitra, přičemž mu také bylo doručeno oznámení o tom, že překročil dobu povolenou k pobytu a může být vyhoštěn. Podle argumentace této instituce nemá pan Lounes nárok na pobytovou kartu a to z důvodu toho, že jeho manželka v roce 2009 získala ke svému španělskému také britské státní občanství. Tím podle argumentace britských

---

<sup>125</sup> Článek 10 a článek 13 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018. Rozdílné postavení unijních občanů (a jejich rodinných příslušníků), kteří přijdou na území Velké Británie před a po proběhnutí Brexitu, stejně jako na druhé straně rozdílné postavení britských státních příslušníků ve zbývajících členských státech Unie upravují předně článek 20, odst. 1 a 2 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018 a v otázce souvisejících práv a obecného práva na rovné zacházení články 22 a 23 tamtéž.

<sup>126</sup> K tomu srov. EXNER, s. 12-13.

<sup>127</sup> Srov. „*Mayová: Občané EU budou mít po brexitu stejná práva jako Britové*“, Česká televize, 26. června 2017, dostupné na: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2163901-mayova-obcane-eu-budou-mit-po-brexitu-stejna-prava-jako-britove>; MORRIS, Anne, *Settled Status – EU Citizens in the UK Post-Brexit*, 21 June 2018, dostupné na <https://www.davidsonmorris.com/settled-status/>.

<sup>128</sup> Srov. např. článek 21 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018. Podrobněji MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 71-72.

<sup>129</sup> Např. Dora Kostakopolou, Guy Verhofstadt a další.

<sup>130</sup> KOSTAKOPOLOU, *Scala...*, s. 11-12. Protiargumentace KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 17-19.

úřadů přestala být „státní příslušn[icí] EHP“<sup>131</sup> ve smyslu nařízení 2012/1547<sup>132</sup>. Ve Spojeném království již tedy podle ministerstva vnitra dotyčné nenáležela práva přiznaná uvedeným nařízením a směrnicí 2004/38. Pan Lounes se proto nemohl coby rodinný příslušník státního příslušníka EHP domáhat na základě uvedeného nařízení vydání pobytové karty.

Soudní dvůr v tomto případě judikoval, že by bylo v rozporu s logikou úspěšné integrace, pokud by se cizinec, který se úspěšně integruje do svého hostitelského státu, na základě zisku státního občanství příslušného hostitelského státu naturalizací (udělením) ztratil jako výsledek práva vyplývající z institutu občanství EU, a to konkrétně uvedeného nařízení a článku 21, odst. 1 SFEU. Rozhodnutí SD EU v této věci není příliš přesvědčivé<sup>133</sup>, dá se ale interpretovat jako příspěvek Soudního dvoru k jednáním o Brexitu. Již od jeho schválení v roce 2016 totiž vzrůstá počet Britů, kteří usilují o získání občanství jiného členského státu EU tak, aby zůstali „evropskými občany“ s příslušnými právy i po Brexitu. V tom je nyní do jisté míry podporuje i Soudní dvůr, který nepřímou naznačuje, že bude chránit práva těchto Britů i po Brexitu a že je tak možné mít – slovy Daviese – „to nejlepší z obou světů“<sup>134</sup>. Soudní dvůr tím tak *de facto* vystupuje proti rozebíranému „zmrazení práv“, protože dává najevo svou snahu zajistit pro naturalizované Brity s další státní příslušností členského státu EU veskrze všechna práva unijního občana, a to i po Brexitu. Vystává při tom ovšem otázka, jak může být po britském vystoupení z EU úspěšná taková integrace cizozemce-občana EU, který se stane rovněž britským občanem, ale primárně bude namísto z britského občanství čerpat z výhod toho unijního.<sup>135</sup>

Dalším důležitým rozhodnutím mohlo být rozhodnutí ve věci Britů žijících v Amsterdamu.<sup>136</sup> Věc se týká skupiny státních příslušníků Spojeného království, kteří žijí v Nizozemsku a kteří chtěli soudem zpochybnit právo britské vlády a Evropské komise vyjednat ztrátu jejich práv jako unijních občanů v jednáních o řešení Brexitu. Případ se ale k SD EU nedostal, když byly předběžné otázky nizozemského soudu prohlášeny za „nedostatečně konkrétní“ ve světle hypotetické povahy stížnosti.<sup>137</sup> Podstatným rozhodnutím

---

<sup>131</sup> Lounes, bod 19.

<sup>132</sup> Pozměňující nařízení o imigraci (Evropský hospodářský prostor) z roku 2012 – pozn. J. R..

<sup>133</sup> K tomu blíže DAVIES, Gareth, *Lounes, naturalisation and Brexit*, European Law Blog, 5 March 2018, dostupné na: <http://europeanlawblog.eu/2018/03/05/lounes-naturalisation-and-brexit/> [cit. 14. 11. 2018].

<sup>134</sup> Tamtéž.

<sup>135</sup> PEERS, Steve, *Dual citizens and EU citizenship: clarification from the ECJ*, EU Law Analysis, 15 November 2017, dostupné na: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2017/11/dual-citizens-and-eu-citizenship.html> [cit. 14. 11. 2018].

<sup>136</sup> *Rechtbank Amsterdam*, zaak C/13/640244/KG ZA 17-1327.

<sup>137</sup> „*Appeal judges reject British EU citizenship claim, won't refer to EU court*“, DutchNews.nl, 19 June 2018, dostupné na: <https://www.dutchnews.nl/news/2018/06/appeal-judges-reject-british-eu-citizenship-claim-wont->

v této věci ale stále může být rozhodnutí ve věci *Tjebbes* (C-221/17). Předběžné otázky v tomto případě znějí, zda:

a. *plnoletá osoba, která má zároveň státní příslušnost třetího státu, ztrácí ze zákona státní příslušnost svého členského státu, a tedy občanství Unie, protože se po nepřetržitou dobu deseti let její trvalé bydliště nacházelo v zahraničí a mimo Evropskou unii, ačkoli existují možnosti, přerušit plynutí této desetileté lhůty?*

b. *nezletilá osoba z důvodu ztráty státní příslušnosti svého rodiče ve smyslu skutečností uvedených v písmenu a. ztrácí za určitých okolností ze zákona státní příslušnost svého členského státu, a tím občanství Unie?*

V době psaní této práce ale ještě nebylo ve věci Soudním dvorem rozhodnuto.

Další navrhované řešení pro britské státní příslušníky se **inspiroje rozhodnutím ve věci *Rottmann*** a nepřímou souvisí také s rozhodnutím, které měl vyslovit SD EU ve zmiňované věci britských občanů v Nizozemsku. Ve věci *Rottmann* Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že opatření členských států ovlivňující získání a ztrátu občanství těchto států mají vliv na přístup k občanství Unie a tedy podléhají právu Unie a musí být přiměřená. Tímto postupem by se tedy dalo říci, že pokud využili Britové práva volného pobytu vyplývajícího z unijního občanství a práva souvisejících v jiném členském státě Unie, tato práva jim „zůstávají“ a státy je musí uznávat i poté, kdy tito Britové přestanou být po Brexitu formálně unijními občany. Tento názor koresponduje se snahou některých autorů „lobbovat“ pro větší či úplné oddělení unijního občanství od toho členských států<sup>138</sup>, respektive ke stanovení celoevropských podmínek pro jeho získání. Jako ta nejdůležitější či nejschůdnější se pak mnohým jeví podmínka trvalého pobytu na území Unie.<sup>139</sup> Řešení inspirované rozhodnutím ve věci *Rottmann* nelze však v daném případě aplikovat, a to z několika důvodů.<sup>140</sup>

Samotný judikát se týkal unijního občana, který byl tedy subjektem unijního práva. Britští občané po Brexitu již však budou mít – pokud nebude vyjednáno jinak – minimálně postavení státních příslušníků třetích zemí a právo EU se již nebude na Británii vztahovat.<sup>141</sup>

---

[refer-to-eu-court/?utm\\_campaign=shareaholic&utm\\_medium=linkedin&utm\\_source=socialnetwork](#) [cit. 14. 11. 2018].

<sup>138</sup> Například KOSTAKOPOULOU, *Scala...*; KOCHENOV, Dimitry, *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, 3 March 2009, in: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 2, 2009, s. 169-237.

<sup>139</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 8.

<sup>140</sup> K tomu blíže DAVIES, *Union Citizenship – Still European's Destiny After Brexit?*; KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 18-19.

<sup>141</sup> K vymezení některých pojmů souvisejících s Brexitem a jeho dopady blíže článek 3 a článek 9 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

Kromě toho by dané řešení bylo v rozporu s gramatickým výkladem článku 50 SEU, především odstavců 1 a 3. Jednalo by se tak o postup jdoucí proti primárnímu právu. Je také nutno připomenout, že Soudní dvůr ve svém rozhodnutí neřekl, že unijní občanství nemůže být odňato.<sup>142</sup> Klíčové v judikátu bylo, že stanovil podmínky, za kterých k tomu může dojít. Ty by měly být přiměřené a odpovídat situaci.<sup>143</sup>

V souladu s uvedenými rozhodnutími SD EU, inspirací v rozhodnutí ve věci *Rottmann* a ve snaze uspokojivě vyřešit postavení britských občanů a ochránit je před „ztrátou práv“ po Brexitu, operují někteří autoři a členové vyjednávacího týmu mezi Velkou Británií a Evropskou unií s termínem tzv. **přidruženého občanství** (*associated citizenship*). Tento obecný termín má v rámci odborné literatury i aktuální politické situace vícero rozdílných významů, které ale spojuje několik společných styčných bodů. Předně se jedná o status, který by měl pro Brity zajistit zachování euroobčanských práv, dále by je měl podle některých autorů ochránit před tím, aby se stali „nástrojem vyjednávání mezi EU a Británií“ a také by měl zabezpečit práva cca 48 % voličů v referendu o Brexitu, kteří chtěli zůstat občany Unie. Tento institut byl však podroben silné odborné kritice na základě dopadů, které by zavedení takového pomocného institutu mělo nejen pro Brity, ale také pro občany ostatních členských států Unie a pro Unii samotnou.<sup>144</sup>

Navrhovaný status má zaručit, že evropské občanství zůstane speciálním statutem pro evropské občany žijící ve Velké Británii a britské občany žijící v ostatních členských státech po Brexitu.<sup>145</sup> Navrhovaný koncept jde ale – podle názoru Kochenova a Van den Brinka – proti současnému obsahu unijního občanství a nabízí neatraktivní prospekt toho, čím by se evropské občanství mohlo stát.<sup>146</sup> Kromě toho je prosazení takového konceptu založeno na neúměrném očekávání směrem k judikatuře SD EU. Příliš aktivistické stanovisko Soudního dvora by však bylo v současnosti v rozporu s článkem 2 a s článkem 4, odst. 2 SFEU. Kromě toho je na místě připomenout, že Brexit byl demokratickým rozhodnutím většiny hlasujících v referendu a prosazení výše uvedeného statusu by v praktické rovině bylo v rozporu s článkem 50 SEU, když by v určitých aspektech Británie, resp. její občané, stále zůstávali součástí práva Evropské unie.

Přidružené občanství tak, jak ho navrhuje někteří autoři, by pak bylo statutem pod právním řádem EU, který by byl ale zároveň externím institutem pro právní systém třetích

---

<sup>142</sup> Blíže viz výrok v rozhodnutí ve věci *Rottmann*.

<sup>143</sup> DAVIES, *Union Citizenship – Still European's Destiny After Brexit?*.

<sup>144</sup> K tomu blíže dále.

<sup>145</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 10.

<sup>146</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 4.

států.<sup>147</sup> Ty by ho tak měly respektovat, ale nemohly by do něj zasahovat. Kromě toho se ve své podstatě jedná o status, který by umožňoval využívat všechna práva unijního občanství bez držení občanství nějakého členského státu Unie. Taková situace by v současné době byla v rozporu s články 9 a 20 SFEU. Tímto směrem navíc do nedávna nesměřovala ani judikatura SD EU, a to ani ve věci *Rottmann*. Podle některých kritiků této koncepce by dále nebylo možné rozšířit evropské občanství na Brity bez změny zakládajících smluv.<sup>148</sup> Pokud by naopak onen přidružený status znamenal již rozebírané „zmrazení práv“ vyplývajících z občanství EU pro Brity k nějakému určitému datu, budou britští občané v budoucnu „ošizení“ o nová práva spojená s volným pohybem.<sup>149</sup> Prosazení této koncepce by také vedlo ke značnému ztížení odnětí unijního občanství a bylo by v rozporu s derivativní povahou institutu občanství EU, které – ať se to může zdát nepraktické nebo nevhodné – je od svého počátku úzce spjato s občanstvím členských států. Za důkaz může posloužit skutečnost, že pokud by již nyní bylo unijní občanství připravené na další sféru existence bez občanství členských států, nebyla by potřeba judikatura SD EU zasahující do legislativy Členských států ve věci získání, příp. odnětí státního občanství jako např. ve věcech *Rottman*, *Kaur*<sup>150</sup>, *Ruiz Zambrano* a další.<sup>151</sup>

Přidružené občanství má potom i další praktické problémy. Předně je otázkou, jak by držitel tohoto statusu volil v národních volbách v členských státech Unie, když sám nebude občana žádného členského státu. Za další není příliš logické, aby občané Británie s tímto statutem a tedy také aktivním a pasivním volebním právem podle článku 20, odst. 2, písm. b SFEU toto právo využívali, když by legislativa unijních institucí ve stejném okamžiku neplatila pro třetí země (nečlenské země EU), tj. také pro Spojené království. Z této argumentace zároveň nepřímo vyplývá diskriminace občanů zbylých 27 členských států Unie, kteří by byli oproti Britům znevýhodněni. Pokud by totiž Britové získali všechny výhody unijního občanství automaticky skrze rozebíraný status, neměla by Británie v rámci

---

<sup>147</sup> K tomu např. MINDUS, s. 108-109.

<sup>148</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 19; SHAW, *Citizenship and free movement in a changing EU...*, s. 161-163; MINDUS, s. 72-73; CARRERA, S. – GUILD, E. – CHUN LUK, N., ‘*What Does Brexit Mean for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice?*’, CEPS, July 2016.

<sup>149</sup> MINDUS, s. 70-72.

<sup>150</sup> *Kaur* (C-192/99). Jednalo se o spor občanky Britského zámořského dominia, která se snažila získat povolení k pobytu na území Velké Británie. V té době existovalo v Británii rozčlenění občanů do tří kategorií na základě Zákona o občanství, přičemž Velká Británie přisuzovala evropské občanství pouze britským občanům (další kategorie byly: britští občané závislých území a britští občané zámořských území). Paní Kaur se u ESD dožadovala udělení povolení k pobytu s odkazem na případ *Micheletti* (C-369/90), v němž spatřovala analogii své situace. ESD však konstatoval, že se nejedná o podobný případ a že Británie má plné právo stanovit, které kategorie osob považuje za své občany. ESD tak potvrdil, že je na jednotlivých členských státech, aby určily, koho ze svých občanů považují za občana Unie.

<sup>151</sup> DAVIES, *Union Citizenship – Still European’s Destiny After Brexit?*.

politických vyjednávání přílišnou motivaci unijní občany na svém území zvyhodňovat oproti ostatním občanům třetích zemí.<sup>152</sup> Výsledek by potom mohl být podobný jako u níže rozebírané otázky naturalizace Britů žijících v členských státech Unie – zpřísnění britské přistěhovalecké politiky a obecně přísnější režim pro pobyt cizinců v Británii.<sup>153</sup>

U propagace zavedení rozebíraného statusu je často využíván také „argument získaných práv“.<sup>154</sup> Ten ale v dané situaci neobstojí. Důvodů je několik.<sup>155</sup> Zaprvé by důsledné trvání na této doktríně v krajním případě znamenalo nemožnost změnit nebo odebrat práva unijních občanů a nemožnost členských států vystoupit z právního řádu EU. Zadruhé by důsledné lpění na této doktríně vedlo ke ztížení rozhodování unijních orgánů, pokud by byly svázány minulými rozhodnutími, které by tak plnily funkci jakéhosi „precedentu“ a nešly měnit. Zatřetí by v případě prosazení této koncepce, kdy se princip získaných práv vztahuje jen k unijnímu občanství, bylo pro členské státy mnohem lákavější z Unie vystoupit – práva unijních občanů by jim tak zůstala, ale současně by byly odstraněny povinnosti pro tyto státy jako členy EU.<sup>156</sup> Ze všeho výše uvedeného vyplývá, že snaha o nalezení nové dimenze fungování občanství EU bez občanství členských států a snaha najít pro Brity nový status nezávislý na vyjednávání Brusel-Londýn by vedla takřka ke kompletní proměně institutu unijního občanství, včetně podmínek pro jeho nabývání a praktických důsledků využívání s ním souvisejících práv.<sup>157</sup> Tyto změny by ale v současné době nebyly k dobru věci. Nejen, že by vznikl výrazný nepoměr mezi právy občanů členských států a občanů Británie, ale také by byla otevřena cesta k prohloubení demokratického deficitu Evropské unie, která by mohla tohoto institutu snadno zneužít k překonání rozhodnutí na úrovni členských států, které by byly v rozporu s jejími zájmy. Jednalo by se tak například o referenda, volby, řešení migrační otázky na celounijní úrovni, apod..<sup>158</sup>

V rámci debaty o řešení postavení britských státních příslušníků po Brexitu se často také skloňuje dovedení celé otázky až k **naturalizaci britských státních občanů** pobývajících v jiných členských státech Unie.<sup>159</sup> Takovéto řešení favorizují i někteří evropští politici. Zde je ovšem potřeba využít argument *a simile* k problému, který je u unijního

---

<sup>152</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 17; MARS (eds.), s. 75-77.

<sup>153</sup> SHAW, *Citizenship and free movement in a changing EU...*, s. 159-160 a 164.

<sup>154</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 22.

<sup>155</sup> Blíže viz KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 17an.

<sup>156</sup> MINDUS, s. 70-72.

<sup>157</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 17-18.

<sup>158</sup> Obdobné argumenty nabízejí také KOCHENOV – VAN DEN BRINK.

<sup>159</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union...*; STEINBES, M., 'Nach dem Brexit-Referendum: ein Fast Track zur deutschen Staatsbürgerschaft für bedrohte Unionsbürger!', VerfBlog, 24 Juni 2016, dostupné na: <http://verfassungsblog.de/brexit-fast-track-staatsbuergerschaft-unionsbuenger/> [cit. 17. 11. 2018]; GARNER, s. 14.

občanství přítomný již nyní i bez takto velkého zásahu pod vlivem Brexitu. Jedná se o již rozebíraný případ Malty a silného odporu Evropského parlamentu i ostatních členských států proti praktice „prodeje“ unijního občanství. Zatímco případy naturalizace v řádu jednotek by spadaly do pravomocí jednotlivých členských států, masová naturalizace britských státních příslušníků by byla v rozporu se zásadou nediskriminace na základě státní příslušnosti, tj. článku 18 SFEU. Ve zkratce by se zde jednalo o „obrácenou diskriminaci“, když by byli nepřiměřeně zvýhodněni Britové žijící na území Unie oproti občanům jiných zemí, ať již členských zemí Unie nebo tzv. třetích zemí. Dále je zde také problém u států, které umožňují svým občanům mít jen jedno státní občanství.<sup>160</sup> Vystává tu tak legitimní otázka, zda by u těchto států vedla naturalizace britských občanů k jejich ztrátě britského občanství a jaké by byly postup a důsledky v případě, že by takto naturalizovaní občané chtěli získat zpět i své britské občanství.<sup>161</sup>

Největším poraženým by při takovémto postupu konečně byla sama EU, resp. její členské státy. Mohlo by totiž dojít k situaci, kdy by bylo Spojenému království do jisté míry znemožněno svobodně si určovat, kdo je jeho občanem a kdo nikoliv. Kromě toho by mohlo také dojít k výraznému nárůstu britských občanů s vícero státní příslušností nebo naopak k situaci formálního „exodu“ britských občanů, kde by na úkor britského nabývali občanství jednoho ze zbývajících 27 států Unie. Velká Británie by v takovém případě musela reagovat zpřísněním požadavků pro získání a udržení svého státního občanství.<sup>162</sup> Na požadavek určité „skutečné vazby“ (*genuine link*) mezi Británií a jejími občany by navazovaly změny v oblasti migrační politiky a v otázce získání britského občanství pro cizince vůbec. Tím by v konečném důsledku trpěly právě ty členské státy Unie, které na samém počátku prosazovaly naturalizaci britských státních příslušníků s odkazem na uváděné rozhodnutí *Rottman*.<sup>163</sup>

Na závěr této části je potřeba zmínit ještě několik čistě teoretických koncepcí na vyřešení problému ztráty práv unijních občanů Brity po Brexitu tak, jak je navrhuje někteří odborníci na právo EU.<sup>164</sup> Koncepce jsou čistě teoretické z důvodů své časové a procesněprávní náročnosti, kdy by jejich efektivní aplikace byla možná jen při změnách primárního práva ve smyslu zakládacích smluv nebo při razantní „reklasifikaci“ významu unijního občanství SD EU.

---

<sup>160</sup> K tomu blíže dále.

<sup>161</sup> MINDUS, s. 85.

<sup>162</sup> K tomu viz výše a rovněž SHAW, *Citizenship and free movement in a changing EU...*, s. 159-160.

<sup>163</sup> Blíže viz MINDUS, s. 86; ZIEGLER, R., *'The Referendum of the UK's EU Membership: No Legal Salve for its Disenfranchised Non-resident Citizens'*, VerfBlog, 21 June 2016, dostupné na: <http://verfassungsblog.de/the-referendum-of-the-uks-eu-membership-no-legal-salve-for-its-disenfranchised-non-resident-citizens/> [cit. 17. 11. 2018].

<sup>164</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawal from the Union...*, s. 28-30; MINDUS, s. 105.

Vedle výše nastíněné možnosti **oddělení unijního občanství od závislosti na státní příslušnosti členského státu** EU, kdy by pro získání unijního občanství byla stanovena závazná kritéria platná pro celou Unii – například pobyt na území Unie – se jedná také o možnosti **zachování občanství EU vedle občanství britského**.<sup>165</sup> Tím by došlo k situaci, kdy by vlastně všichni britští občané, kteří by této možnosti využili, měli dvě státní občanství – unijní a britské. Je ale opět sporná funkčnost takového řešení bez změny primárního práva a v situaci, kdy je sám britský občan ještě státním příslušníkem dalšího – ať členského nebo nečlenského – státu. Mohlo by tak dojít k absurdní situaci, kdy by jedna osoba byla státním příslušníkem i tří a více států. Další možností by bylo určité „společné“ **občanství sdílené Evropskou unií i Británií**. Kochenov, který s touto možností přichází, přirovnává takovéto občanství například ke statusu obyvatel Aruby, ostrova v Karibském moři, který tvoří jednu z autonomních zemí Nizozemského království. Podle Kochenova jsou pak obyvatelé Aruby jednak obyvateli tohoto ostrova, ale také státními příslušníky Nizozemského království.<sup>166</sup> Další teoretickou alternativou je potom **povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené státní příslušnosti“** **vzhledem k EU**. Podobný status je dnes přítomný u mikronéského státního občanství, které opravňuje k nediskriminaci a rovnému zacházení ve Spojených státech amerických, ale také částečně u samotné Británie, která poskytuje výhodnější zacházení pro občany Irska.<sup>167</sup> Všechny uvedené koncepce by ale bylo možné uskutečnit jen při změně zakládacích smluv, tedy primárního práva Evropské unie, za předpokladu konsenzu současných členských států.

Garner<sup>168</sup> ke schémátům výše navrhuje ještě několik dalších možností, jak vyřešit postavení britských občanů po Brexitu, a to s odkazem na znění zakládajících smluv a aktů je revidujících, včetně protokolů a prohlášení. Jednou z možností je podle Garnera úprava vztahů Evropské unie s Brity jako s občany 3. země na základě opatření přijatých v souladu se článkem 79, odst. 2 SFEU. V takovém případě by ale byl problematický výklad článku 79, odst. 5 SFEU. Ten stanoví, že se „*tento článek [79 SFEU] nedotýká práva členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících ze třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.*“<sup>169</sup> Navíc by se muselo samostatně vyjednávat s Dánskem a Irskem na základě výjimek, které si vyjednaly tyto státy ve formě protokolů k zakládacím smlouvám – v tomto případě

<sup>165</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 18. V české literatuře k tématu samostatného konceptu unijního občanství podrobněji EXNER, s. 20-23.

<sup>166</sup> KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawal from the Union...*, s. 28.

<sup>167</sup> Tamtéž, s. 29. Ke specifičnosti britsko-irských vztahů viz dále.

<sup>168</sup> GARNER, s. 16an.

<sup>169</sup> Článek 79, odst. 5 SFEU.

protokolům k Lisabonské smlouvě.<sup>170</sup> Další možností by byl postup podle článku 114, odst. 1 SFEU. V rámci něj mohou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímat opatření ke sblížení právních a správních předpisů za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu. Na toto ustanovení dále navazuje článek 26 SFEU. Takovýto postup by ale byl pravděpodobně limitován jen na ekonomicky aktivní britské státní příslušníky, kteří by se dali vymezit jako pracovníci podle evropského práva. Dalším možným postupem by potom podle Garnera bylo využití článku 352 SFEU, díky němuž by se za využití tzv. klauzule flexibility<sup>171</sup> mohla upravit práva Britů pobývajících v členských státech EU takovým způsobem, aby jim zůstala jejich práva vyplývající z unijního občanství. K takovému kroku by ale byla zapotřebí jednomyslnost v Radě (článek 79, odst. 1, věta první SFEU, v případě zvláštního legislativního postupu potom článek 79, odst. 1, věta druhá SFEU) a splnění dalších podmínek.<sup>172</sup> Jak vyplývá z informací uvedených výše, využití primárního práva, resp. vybraných článků SFEU a SEU by sice bylo možné, ale prosazení legislativy pozměňující formát občanství Unie a podmínky pro jeho držení a využívání by šlo bez konsenzu s dalšími členskými státy a splnění dalších zmiňovaných podmínek jen velmi těžko.

Celou situaci v konkrétním rozebíraném případě vystoupení Velké Británie z Evropské unie komplikuje otázka **týkající se postavení Severního Irska a osob na jeho území po Brexitu**.<sup>173</sup> Právě toto území Spojeného království se totiž může stát určitou „Achillovou patou“ Británie při jejím vyjednávání o podmínkách volného pohybu a pobytu mezi ní a prostorem Unie. Zaprvé je potřeba připomenout, že v Severním Irsku, stejně jako v ostatních územích Spojeného království (Anglie, Skotska a Walesu) nastane po Brexitu situace, kdy budou vedle sebe na jednom území osoby s rozdílným statusem založeným na jejich státní příslušnosti a disponující s rozdílnými právy. Situace je ale na území Severního Irska ještě komplikovanější. Jedná se totiž o území, kde existuje *de facto* jediná pozemní hranice mezi územím Unie a Spojeného království. Kromě toho má Irská republika na základě svého historického vývoje, který byl až do roku 1922 úzce spjat s Británií, vyjednané zvláštní

---

<sup>170</sup> K tomu blíže GARNER, s. 17.

<sup>171</sup> Soulad s článkem 40 SEU, příp. splnění podmínek pro klauzuli flexibility před Soudním dvorem. K tomu srov. TOMÁŠEK, Michal, *Maďarsko na výspě EU*, Právní rádce, 13. 11. 2015, dostupné na: <https://pravnihradce.ihned.cz/c1-64857010-pravo-ocima-michala-tomaska> [cit. 1. 12. 2018]; K vymezení klauzule flexibility obecně TOMÁŠEK – TÝČ, *Právo Evropské unie*, s. 149.

<sup>172</sup> GARNER, s. 17-21.

<sup>173</sup> K tomu srov. především články 81, 127, 167 a 182 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018. Závažnost celé otázky potvrzuje i existence speciálního protokolu, týkajícího se právního režimu jak v Severním Irsku, tak Irské republice.

podmínky, co se týče přístupu k britskému, resp. irskému státnímu občanství a také v otázce pohybu mezi Severním Irskem a Irskou republikou (dále jen jako „Irsko“).

V Severním Irsku v současné době zjednodušeně můžeme nalézt tři skupiny obyvatel z hlediska statusu. Jedná se o britské státní příslušníky, irské státní příslušníky a další unijní občany, kteří disponují v zásadě stejným katalogem práv, dále o státní příslušníky zemí Commonwealthu a konečně zatřetí o státní příslušníky třetích zemí. V důsledku Brexitu se ale tři základní skupiny rozpadnou na mnohem více rozličných kategorií. Teoreticky bude nové vymezení obyvatel vypadat zhruba tak, jak ukazuje přiložená tabulka č. 2. Kromě toho je zde opět již zmiňované odlišné postavení občanů jiných členských států EU, kteří pobývají v Británii, resp. na území Severního Irska, před Brexitem a kteří zamíří na toto území až po Brexitu.<sup>174</sup> Tabulka č. 2 navíc nereflektuje poměrně složitou britskou legislativu, co se týče migrační politiky a problémy, s nimiž se již nyní britské úřady potýkají v případě migrantů z tzv. *Windrush Generation*.<sup>175</sup> Při vyjednáváních mezi Británií a Evropskou unií je zdůrazňována britská potřeba „otevřené“ hranice mezi Irskem a Severním Irskem, kterou by v opačném případě nedokázala sama Británie „ze dne na den“ kontrolovat<sup>176</sup>, ale zároveň také nutnost snížit nekontrolovanou migraci ze členských států Unie do Británie.<sup>177</sup>

Z celé komplikované situace zatím jasně vychází jen fakt, že nejlepší pozici po Brexitu by mohli mít v oblasti Severního Irska - resp. v Británii, pokud nebudou vyjednány rozdílné podmínky právě pro Severní Irsko - irští státní příslušníci. Irští státní příslušníci budou po Brexitu disponovat unijním občanstvím a budou stále těžit z výhod, které vyplývají z Velkopáteční dohody (zvané též Belfastské) z roku 1998. Dalším důležitým platným předpisem, který upravuje postavení osob na obou stranách britsko-irské hranice je *Ireland Act* z roku 1949. Kromě toho mezi Irskem a Severním Irskem (resp. Velkou Británií) bude i po Brexitu existovat tzv. *Common Travel Area* (CTA, irsky *Comhlimistéar Taistil*)<sup>178</sup>, což jen

---

<sup>174</sup> Občané EU žijící na území Spojeného království před Brexitem a občané Irska celkově by měli mít zachována práva v oblasti sociálního zabezpečení, v otázkách daní, zaměstnaneckých práv, přístupu k zdravotní péči, atd.. Blíže viz např. *UK-EU Joint Report 2017* a *UK-EU Joint Technical Note 2017*.

<sup>175</sup> Jedná se o osoby, které přijeli do Velké Británie v letech 1948-1971 z karibských zemí v reakci na poválečný nedostatek pracovních sil ve Velké Británii. Jméno je odkazem na loď MV Empire Windrush, která dorazila do Tilbury Docks v Essexu dne 22. června 1948 a přivezla pracovníky z Jamajky, Trinidadu a Tobaga. Loď vezla 492 cestujících, mnoho z nich dětí. Není jasné, kolik lidí patří do generace Windrush, protože mnozí z těch, kteří přijížděli jako děti, cestovali na pasy rodičů a nikdy nepožádali o cestovní doklady. V Británii podle odhadů žije asi 500 000 lidí, kteří se narodili v zemích Commonwealthu a dorazili do země před rokem 1971 a to včetně právě generace Windrush. „*Windrush generation: Who are they and why are they facing problems?*“, BBC News, 18 April 2018, dostupné na: <https://www.bbc.com/news/uk-43782241> [cit. 16. 11. 2018].

<sup>176</sup> Navíc by byla třeba i součinnost irské strany v otázce pohraničních kontrol, atp.

<sup>177</sup> MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 63.

<sup>178</sup> Oblast otevřených hranic zahrnující Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Irsko, ostrov Man a Normanské ostrovy. Britská zámořská území nejsou zahrnuta. Na základě dohod, které nejsou právně závazné,

zvýrazňuje specifickou irskou pozici. V samotné Británii tak reálně dojde k situaci, kdy budou na území Severního Irsku vedle sebe žít irský státní příslušník s větším katalogem práv než jeho soused, britský státní příslušník.<sup>179</sup> Vedle toho je zde ale samozřejmě přítomna i ochrana na základě LZZP EU a zásady nediskriminace podle článku 18 SFEU. Výhodnost disponovat vedle britského také irským občanstvím z důvodu přístupu k právům vyplývajícím jak z unijního občanství, tak ze specifického vztahu Irsko-Británie si nyní uvědomuje stále více občanů Spojeného království a počet žádostí o irské státní občanství tak dlouhodobě stoupá.<sup>180</sup>

Z výše uvedeného vyplývá potřeba určitým způsobem na situaci reagovat. Nejedná se jen o řešení pozice zvláštní kategorie „přehraničních pracovníků“ (*frontier workers*)<sup>181</sup>, tedy britských a irských občanů, kteří pracují v příhraničních oblastech na britsko-irské hranice a kterých je přibližně 18 000<sup>182</sup>, ale především o silnou nerovnováhu práva mezi Brity s jednou státní příslušností, irskými státními příslušníky, unijními občany a dalšími kategoriemi osob po Brexitu. Možností, jak reagovat, má Velká Británie několik. Kromě realizace myšlenky na praktické oddělení právního režimu v Severním Irsku od zbytku Spojeného království, podpořené tím, že by všechny osoby narozené v Severním Irsku získali vedle britského také unijní občanství, se nabízí vytvoření legislativy britskou vládou, která by mohla *ad hoc* reagovat na znevýhodnění svých vlastních občanů a vyrovnávat jejich pozici s těmi unijními, nebo určité vymezení práv „cizozemců“ za účelem snížení neúnosného počtu kategorií osob na britském území po Brexitu (blíže viz opět tabulka č. 2).<sup>183</sup> V užším rozsahu se také dají použít „celobritská“ řešení, která budou shrnuta v další části. V každém případě je otázka režimu na britsko-irské hranice a samotné postavení obyvatel Severního Irsku po Brexitu jedním z nejpálčivějších problémů, které musí britská vláda řešit.<sup>184</sup>

---

jsou vnitřní hranice CTA předmětem minimálních kontrol a mohou je běžně překračovat britští a irští občané s minimálním množstvím dokladů totožnosti, pokud není stanoveno jinak.

<sup>179</sup> MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 65 a 67.

<sup>180</sup> K tomu srov. GLEESON, Colin – POLLAK, Sorcha, *Brexit aids surge in Irish passport applications*, The Irish Times, 29 May 2018, dostupné na: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/brexit-aids-surge-in-irish-passport-applications-1.3513043> [cit. 16. 11. 2018].

V posledních několika měsících je potom nárůst počtu žádostí spojený se ziskem irského státního občanství dokonce pětinasobný. Blíže viz CARSWELL, Simon, *Five-fold increase in UK nationals becoming Irish citizens*, The Irish Times, 9 September 2018, dostupné na: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/five-fold-increase-in-uk-nationals-becoming-irish-citizens-1.3623257> [cit. 16. 11. 2018].

<sup>181</sup> K jejich vymezení blíže článek 9, písm. b Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018 v návaznosti na článek 45 nebo článek 49 SFEU.

<sup>182</sup> MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 69.

<sup>183</sup> Tamtéž.

<sup>184</sup> GORMLEY-HEENAN, Cathy – AUGHEY, Arthur, *Northern Ireland and Brexit: Three effects on 'the border in the mind'*, in: The British Journal of Politics and International Relations, Vol 19, Issue 3, 2017, s. 497-511.

Skupiny na území Severního Irska před Brexitem	Skupiny na území Severního Irska po Brexitu
❖ Britští, irští a ostatní unijní státní příslušníci (státní příslušníci EU28)	❖ Britský státní příslušník
	❖ Irský státní příslušník
	❖ Osoby se dvojím občanstvím – britským a irským + spojení se Severním Irskem
	❖ Osoby se dvojím občanstvím - britským a irským - spojení se Severním Irskem
➤ Státní příslušníci zemí Commonwealthu (Austrálie, Nový Zéland, Kanada, aj.)	➤ Neobčan EU s právem na irské občanství (kanadský státní příslušník)
▪ Státní příslušníci třetích zemí (Rusko, Čína, aj.)	▪ Ne-irský občan EU (polský státní příslušník)
	▪ Státní příslušník třetí země, která není členským státem EU (jamajský státní příslušník)
	• <i>Pracovník v Irsku s britským nebo unijním občanstvím</i> (např. osoba pracující v Dublinu a žijící v Belfastu)
	• <i>Pracovník ve Velké Británii s britským nebo unijním</i> (např. osoba pracující v Armaghu a žijící v Dundalku)

Tabulka č. 2: Porovnání skupin osobo žijících v Severním Irsku před a po Brexitu (kategorie převzaty z: MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 60)

#### 4.5. Možnosti řešení postavení britských státních příslušníků v Británii a jiných členských státech Unie po Brexitu - shrnutí

Závěrem tak lze konstatovat, že navrhovaná řešení postavení britských státních příslušníků, jak v Británii, tak hlavně na území členských států EU po Brexitu sice mohou najít oporu v činnosti Soudního dvora, v primárním právu nebo v rozšiřujícím výkladu jednotlivých institutů unijního práva, ale v rámci reciprocity pro státní příslušníky zbylých 27 států Unie a pro větší právní jistotu pro všechny stále zůstává nejvýhodnější přímá dohoda mezi Evropskou unií a Spojeným královstvím. Alternativou by mohlo být přistoupení Británie k EHP, resp. současné přistoupení k ESVO, s dojednáním ochrany práv unijních občanů v Británii a britských státních příslušníků v Evropské unii na bázi statusu usazené osoby tak, jak jej navrhuje Velká Británie<sup>185</sup> nebo pomocí nějaké jiné formy ochrany práv unijních občanů inspirovanou akademiky diskutovaným přidruženým občanstvím. V případě nedohody na podmínkách britského vystoupení by mohlo také fungovat určité „přechodné“ období, v průběhu něhož by byla Británií respektována euroobčanská práva a upravena britská

<sup>185</sup> K tomu blíže příslušná ustanovení Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

legislativa týkající se otázek migrace a nabývání státního občanství. Spíše dysfunkční řešení by z dlouhodobějšího hlediska představovala naturalizace Britů členskými státy, v nichž v době Brexitu pobývají (ať pracovně, při studiu nebo jinak). Další navrhovaná řešení v této kapitole mají příliš mnoho podmínek pro svou reálnou aplikaci a při jejich využití by se celá situace v otázce zachování práv vyplývajících z občanství EU pro Brity stala ještě nepřehlednější. Není ale vyloučeno jejich využití, byť jen částečné, při dalším vymezení institutu občanství EU, které bude po Brexitu – ať „měkkém“ s dohodou nebo „tvrdém“ bez dohody – bezpochyby následovat. Také proto je právě otázka řešení dopadů Brexitu na unijní občany otázkou, která velmi úzce souvisí s budoucími perspektivami občanství Unie.

#### 4.6. Postavení občanů ostatních členských států EU v Británii po Brexitu

Brexit se pochopitelně dotkne vyjma Britů také velkého počtu občanů ostatních členských států a jejich rodinných příslušníků v samotné Británii.<sup>186</sup> Ačkoliv je pravděpodobné, že status této skupiny bude dohodnut během vyjednávání o Brexitu<sup>187</sup>, je vhodné si zmínit také postavení unijních občanů v případě Brexitu bez dohody.

Ti unijní občané žijící v Británii, kteří již mají právo na trvalý pobyt, si mohou zachovat tento status nebo usilovat o získání povolení k pobytu.<sup>188</sup> To ale poskytuje méně ochrany proti deportaci než trvalé bydliště. Od těch unijních občanů, kteří ještě nesplnili podmínky trvalého pobytu, by se teoreticky mohlo požadovat, aby splnili kritéria podle britského práva tak, jak nyní existují, nebo jak budou stanovena po Brexitu. Vzhledem k poměrně tvrdým podmínkám pro získání britského státního občanství, kde se vyžaduje 5 let pobytu před žádostí, s maximálně 450 dny mimo Spojené království a ne více než 90 dní mimo jeho území v posledních 12ti měsících, by tyto podmínky mohli v první fázi splnit vlastně jen usazení cizinci – unijní občané, kteří nevyužívají práva volného pohybu.<sup>189</sup> Pro zamezení právní nejistoty by ale mohl být nalezen přijatelný kompromis i pro další unijní občany, kteří tak dlouhou podmínku pobytu nesplňují.<sup>190</sup> Nejhorší postavení by v případě „tvrdého“ Brexitu měli nezaměstnaní unijní občané.<sup>191</sup> Na ty by se již v Británii nevztahovala směrnice 2004/38 a měli by tak v důsledku nižší ochrany před případnou deportací.<sup>192</sup>

<sup>186</sup> K jejich obecnému vymezení viz články 9 a 10 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>187</sup> K tomu srov. článek 10 a příj. článek 13 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>188</sup> PEERS, Steven, *Beyond Blue Passports...*; Články 18, 19 a 23 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>189</sup> MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 61-62.

<sup>190</sup> WRAY, Helena, *What would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?*.

<sup>191</sup> Tamtéž.

<sup>192</sup> K tomu srov. mj. článek 30 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

Rozdílná situace je u občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kteří by přišli do Británie až po Brexitu.<sup>193</sup> Tito jedinci by podléhali plné síle britského přistěhovaleckého práva, které se poměrně často mění.<sup>194</sup> Pro takové osoby by žádost o dlouhodobý pobyt byla velmi nákladné a především u chudších zemí EU (Rumunsko, Bulharsko) by existovalo vysoké riziko jejího odmítnutí. Nesmíme zapomínat, že právě otázka kontroly migrace do Británie byla jedním z hlavních, ne-li tím úplně hlavním, tématem Brexitu. Proces vstupu do Spojeného království by se stal komplikovanějším a časově náročnějším, a to i pro krátkodobý pobyt.<sup>195</sup> Zatímco některé členské státy EU mohou být vyňaty z vízových požadavků na krátkodobé návštěvy, většina bude muset i nadále uspokojovat požadavky imigračních orgánů pro vstup do země a všichni občané EU by navíc podléhali dlouhým frontám na vstupních místech do země, která jsou pro unijní občany nyní otevřena ve „zjednodušeném“ režimu oproti státním příslušníkům třetích zemí. Teoreticky by také občané EU mohli být požádáni o potvrzení, zda splňují všechny požadavky na vstup do Spojeného království jako návštěvník, včetně dostatečnosti finančních prostředků, záměru vrátit se zpět do země, z níž přicestovali apod.. Všichni občané EU nyní budou muset v případě „tvrdého“ Brexitu získat vízum, pokud chtějí pobývat ve Velké Británii dlouhodobě za účelem práce, studia nebo sloučení rodiny. Nerovnováha také nastane v sociální oblasti v rovině rozdílných poplatků a příspěvků pro Brity a unijní občany jako občany třetích států a u právního postavení pracovníků pocházejících z členských států Unie.<sup>196</sup>

Zatímco řešení pro unijní občany, kteří přijdou do Británie po Brexitu, bude záležet na výsledku jednání o Brexitu a také na režimu, který zavede britský *Home Office*, existuje již několik možných řešení pro postavení unijních občanů, kteří se již v Británii nacházejí. Jednou z možností je **status usazených osob**, který byl již mnohokrát skloňován při Brexitových vyjednáváních.<sup>197</sup> Problémem ovšem je, že i občané EU ve Spojeném království se statutem „trvalého pobytu“ a s dokumentací vydanou domovským úřadem Spojeného království, by museli znovu žádat příslušné orgány, aby mohli práv z tohoto statusu

---

<sup>193</sup> Článek 20, odst. 2 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>194</sup> MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 61-64; DAVIES, *The State of Play on Citizens' Rights and Brexit*; GARNER, s. 10-14.

<sup>195</sup> GARNER, s. 10-11.

<sup>196</sup> K tomu blíže BACHTLER, John - BEGG, Iain, *Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges*, in: *Journal of Social Policy*, Volume 46, Special Issue 4 (Brexit Special Issue) October 2017, s. 745-763.; EWING, Keith D., *What will happen to workers' rights after Brexit?*, December 2017, Perspective, FES London, dostupné na: <https://library.fes.de/pdf-files/id/13926.pdf> [cit. 17. 11. 2018]. Srov. také článek 24 a článek 30 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>197</sup> Ten je také v současnosti preferován britskou vládou.

využívat.<sup>198</sup> Pokud tak neučiní, mohlo by dojít z jejich strany k porušení imigračních zákonů Spojeného království, bez ohledu na to, jak dlouho předtím pobývali ve Velké Británii, nebo za jakých podmínek.<sup>199</sup> To by mohlo mít velmi vážné důsledky zejména pro důchodce, děti nebo osoby se zdravotním postižením.<sup>200</sup> Je zde také otázka postavení těhotných matek, které se následně budou po příchodu do Británie starat o své narozené dítě.<sup>201</sup> Kromě toho by se snížila možnost využít práva na sjednocení rodiny z důvodu velmi omezujících pravidel, která se týkají výše příjmů a jež se dosud vztahují jen na občany Spojeného království a státní příslušníky třetích zemí.

Jedna reakce byla zacházet s těmito unijními občany v Británii, kteří uplatňují práva volného pohybu jako se „šťastnými“ přistěhovalci, kteří nepodléhají pravidlům „nepřátelského prostředí“ pro přistěhovalce ze třetích zemí.<sup>202</sup> Takový postup, spojený se zachováním a ochranou práv vymezených ve zmiňovaném statusu usazených osob, který by se uplatnil pro unijní občany v Británii a se zjednodušeným procesem naturalizace se však úzce odvíjí od dohody o Brexitu. Mohlo by se ale jednat o podobný systém, který se uplatňuje již dnes v některých členských státech, tedy, že podmínky pro získání státního občanství jsou snazší pro unijní občany než pro občany třetích zemí.<sup>203</sup>

Jako značně problematické řešení se ukazuje naturalizace. U některých členských států totiž platí, že při zisku jiné státní příslušnosti pozbývá jejich státní příslušník občanství původního státu. Tak je tomu například v Rakousku, což bylo také jedním z důležitých faktorů ve věci *Rottmann*.<sup>204</sup>

Vedle toho se nabízejí možnosti jako je uzavírání bilaterálních smluv mezi Británií a jednotlivými členskými státy, což by ovšem mohlo mít negativní důsledky například pro státní příslušníky z východní Evropy (nejvýrazněji pro Polsko), kteří v hojném počtu pracují v Británii, přistoupení Velké Británie k EHP<sup>205</sup>, kde by nastal již zmiňovaný problém „mezidobí“ mezi vystoupením Británie z EU a přistoupením k EHP a právním režimem,

---

<sup>198</sup> Články 18 a 19 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018. Blíže viz SHAW, *Citizenship and free movement in a changing EU...*, s. 157.

<sup>199</sup> Tamtéž.

<sup>200</sup> BACHLER – BEGG, s. 8-9.

<sup>201</sup> O'BRIEN, Charlotte, 'There's Only One Woman on the UK Brexit Negotiating Team – Here's why that Matters.', The Conversation, 25 July 2017.

<sup>202</sup> Srov. SHAW, Jo, 'Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain.', in: German Law Journal (Brexit Supplement), 2016, No. 17, s. 99-104; MARS (eds.), *Bordering two unions*, s. 78-79. Za příklad může posloužit formulace článku 39 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018, který slibuje „doživotní ochranu“ (*life-long protection*) určitých vybraných práv při splnění stanovených podmínek.

<sup>203</sup> KOCHENOV, Dimitry – LINDEBOOM, Justin, *Pluralism Through Its Denial: The Success of EU Citizenship*, in: University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series No. 1/2018, January 2018, především s. 16-17.

<sup>204</sup> Jak upozorňuje DAVIES, *Union Citizenship – Still European's Destiny After Brexit?*.

<sup>205</sup> GARNER, s. 21.

podle kterého by se v tomto časovém úseku zacházelo s unijními občany, nebo stanovení určitého „přechodného období“ pro respektování práv ve Spojeném království, po kterém by byla uzavřena finální dohoda. Aplikovat se zde dají i spíše teoretické konstrukty z minulé kapitoly, tj. různé formy rozšíření funkce unijního občanství. Jednat by se v tomto případě mohlo o změnu formy občanství EU, které by již nebylo závislé na občanství členských států a disponovali by jím i jejich státní příslušníci po možné naturalizaci ve Spojeném království, diskutované „společné“ občanství sdílené EU i Británií či taktéž zmiňované povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené státní příslušnosti“ vzhledem k EU.

Jako nejlepší možnost se ale stále jeví kombinace mezinárodních smlouvy a změny domácí britské legislativy, kdy by výsledkem byla vhodnější legislativa pro naturalizaci pro unijní občany v Británii, snazší podmínky pro dlouhodobý pobyt za účelem studia, práce a sjednocování rodin a také jasné vymezení předpokladů, které musí unijní občan splnit pro to, aby mohl zůstat v Británii.<sup>206</sup> Toto všechno by mohl – byť prozatímne – obsahovat také status usazené osoby navrhaný britskou vládou a diskutovaný s orgány Evropské unie.<sup>207</sup> Cílem by mělo předně být zamezení zmatků pro unijní občany v Británii, kteří se nyní snaží získat britské občanství, protože neváhají vynaložit značné finanční prostředky, jen pro to, aby „mohli zůstat“ v Británii bezprostředně po Brexitu. Takové osoby se snaží řešit spíše současný problém, než problém budoucí a jejich snaha rozhodně nevypovídá o tom, že by se plně integrovali do britské společnosti, nebo dokonce, že nemají zájem o právo volného pohybu po Unii a o další výhody unijního občanství.

Právě naopak – je pravděpodobné, že se v případě nabytí britského občanství a zachování občanství členského státu EU pokusí využít výhod, které nabízejí obě tato občanství, a to například v oblasti sociálních dávek, důchodů nebo práva na sjednocování rodin.<sup>208</sup> Podobnému ryze materialistickému přístupu by mohla zabránit právě dohoda mezi EU a Spojeným královstvím, která by přinesla jasné podmínky pro unijní občany, kteří chtějí zůstat v Británii nebo do ní přijít po Brexitu, a zároveň by specifikovala jaká práva unijních občanů a v jaké míře zůstanou této skupině osob zachována.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> KOCHENOV – VAN DEN BRINK, s. 20.

<sup>207</sup> Srov. články 18 a 19 Návrhu dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018. K vymezení statusu viz výše.

<sup>208</sup> SHAW, *Citizenship and free movement in a changing EU...*, s. 163-164.

<sup>209</sup> Takovým dokumentem je v době psaní této práce již několikrát citovaný Návrh dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018, který však dosud nebyl schválen britským Parlamentem. Navíc neřeší úplně uspokojivě všechny výše uvedené praktické dopady Brexitu.

## 5. Perspektivy občanství EU po Brexitu

V historickém procesu formování státu hraje klíčovou roli občanství jako prostředek pro politickou integraci a „sounáležitost“ se státem. Vedle toho tento status vymezuje určitou skupinu osob od cizinců, kteří nedisponují tak širokým katalogem práv (příp. povinností) jako plnoprávní členové státu jako určité komunity či „elitního klubu“.<sup>210</sup> Podobné cíle, ač ve větším měřítku, sledovalo i zavedení občanství EU. Tento institut zavedený Maastrichtskou smlouvou, měl na jedné straně racionalizovat (symbolicky a institucionálně) nesourodé spektrum individuálních svobod spojených s EU a jeho právním řádem a na straně druhé měl vytvořit nový rozpoznatelný symbol schopný zefektivnit politickou integraci a vzájemné propojení všech občanů EU bez ohledu na jejich státní příslušnost.<sup>211</sup> V rámci této teoretické kapitoly, v níž jsou nastiňovány možnosti dalšího vývoje institutu občanství Unie po Brexitu tak, aby tento status lépe sloužil procesu evropské integrace, ztotožňování se s Uníí a nabízel obecně „více“, ať již ve smyslu sociálních benefitů, politických práv nebo také povinností, je dobré začít úvahou, co (příp. jak) lze do tohoto statusu přidat, aby koncept stále fungoval, ale zároveň byl efektivnější.

Občanství Evropské unie se v souvislosti s Brexitem a s politickou atmosférou v Evropě obecně potřebuje změnit. O tom nejsou v akademické obci přílišné pochybnosti. Podle autora této práce je potom možností na pozitivní změnu institutu vícero, žel nejsou všechny zcela kompatibilní a před jejich aplikací by bylo nutné vymezit budoucí směřování institutu. Předně, zda bude občanství EU více korigovat demokratický deficit unijních institucí, cílit na sociální oblast a mobilitu, zaobírat se otázkou migrace a spojování rodin na unijní úrovni, vydá se cestou rozšiřování politických práv (např. volebního práva pro unijní občany ve státech pobytu), atp.. Před nastíněním kompatibility a aplikovatelnosti jednotlivých perspektiv je ovšem třeba si je jednotlivě představit a nastínit jejich klady a zápory.

### 5.1. Perspektivy občanství EU v oblasti sociálních práv a vyplývajících povinností

První navrhovaný směr vývoje občanství Unie je **rozšíření jeho sociální dimenze**. Sociální práva a povinnosti ve smyslu přijímání dávek a důchodů a odvádění plateb – např. na sociální a zdravotní pojištění či placení daní – jsou nedílnou součástí obsahů státních občanství. Ačkoliv sociální stát zažívá v několika posledních letech spíše stagnaci, kdy občané odmítají větší daňové zatížení, avšak zároveň si žárlivě střeží dosažený stupeň výhod ve formě

---

<sup>210</sup> K tomu blíže předcházející kapitola. Podrobněji KOCHENOV, *EU Citizenship and Withdrawals from the Union*....

<sup>211</sup> FERRARA, Maurizio, *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 181-182.

nejrůznějších dávek, sociální pomoci, atd., sociální práva by stále mohla v určité pozměněné podobě sloužit jako „tmel“ mezi Evropskou unií a jejími občany.

Již bylo několikrát zmíněno, že práva unijních občanů stále ve většině případů vyžadují ke své „aktivaci“ přeshraniční pohyb, tj. přesun unijního občana ze svého domovského státu do jiného členského státu Unie. V tomto kontextu je potřeba vnímat Evropský pilíř sociálních práv z roku 2017. Jedná se dvacet principů, podle kterých by měla být formulována budoucí evropská sociální politika.<sup>212</sup> Dokument je souborem doporučení, právní závaznost tedy nemá. Samotná uvedená práva se vztahují pouze na legislativní akty EU a nemají podstatnější vliv na katalog práv již existujících v členských státech. Dokument totiž i nadále vychází z toho, že oblast sociální politiky zůstává především v kompetenci jednotlivých členských států.

Občanství EU v současnosti neposkytuje subjektivní nároky na hmotnou ochranu (transfery nebo služby) přímo poskytovanou EU.<sup>213</sup> Omezené nadnárodní fondy, které existují v sociální oblasti, mohou být přístupné pouze vládami členskými státu nebo těmi regionálními. Případně přijatá regulační opatření (např. v oblasti ochrany zaměstnanosti) je potřeba transponovat do vnitrostátních právních předpisů proto, aby se stala funkčními. Zde je na místě také zmínit problém zvýšení mobility občanů v rámci EU pro jednotlivé členské státy. Zatímco v současné době je mobilních zhruba 15 milionů z celkově 508 milionů evropských občanů<sup>214</sup>, větší počet intraunijních migrantů by představoval zvýšenou zátěž pro sociální systémy jednotlivých členských států – ještě více potom v případě jednotných sociálních dávek stanovených nejspíše podle úrovně v ekonomicky silnějších státech Unie – ale také na druhé straně posílení konkurence na trhu práce, snížení počtu dostupných nemocničních lůžek pro vlastní státní příslušníky, zvýšení nedostupnosti sociálního bydlení, míst ve školách, atd. Zvýšená mobilita tak v praktické rovině vede ke vzniku nových potřeb a politických výzev v rámci členských států.

Ve středních a větších zemích EU více než polovina domácího obyvatelstva žije většinu života v oblasti, kde se narodila a jen stěží lze očekávat, že bude uplatňovat práva volného pohybu.<sup>215</sup> Není divu, že v této souvislosti mnozí z těchto lidí vnímají práva

---

<sup>212</sup> Evropská sociální charta je rozdělena do tří kapitol: první se týká rovných příležitostí a přístupu na trh práce, druhá spravedlivých pracovních podmínek a třetí sociální ochrany a začleňování.

<sup>213</sup> FERRARA, s. 185.

<sup>214</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People\\_in\\_the\\_EU\\_statistics\\_on\\_geographic\\_mobility](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_in_the_EU_statistics_on_geographic_mobility) [cit. 7. 12. 2018].

<sup>215</sup> Tamtéž.

přistěhovalců (resp. jejich případné posílení cestou činnosti EU) jako ztrátu hodnoty svých vlastních práv a příležitostí ve svých komunitách.<sup>216</sup>

Vyřešení této otázky a posílení sociálních práv obsažených v občanství Unie lze několika způsoby. V rámci řešení citlivé otázky vztahu „nepohyblivých“ (též „statických“) státních příslušníků a „migrujících“ unijních občanů z jiných členských států se jako nejvhodnější jeví určitý kompromis ve prospěch obou stran. K obdobnému závěru dochází Ferrera, který navrhuje jednak kompenzovat negativní externality pro migrující unijní občany, jednak posílit postavení těch, kteří neuplatňují práva volného pohybu.<sup>217</sup>

K tomu by mohly sloužit prostředky, které by byly přímo přiznávány orgány EU na základě společného rozhodnutí členských států a financovány z daní získaných EU. V současné době by ovšem bylo z důvodu nutnosti dosažení politického kompromisu mezi EU a členskými státy zavedení takového systému dosti obtížné. Proto se jako schůdnější varianta jeví zavedení speciálního fondu v rámci EU, který by cílil na „dorovnávání“ negativních externalit na určitém území u určitých profesí a v souvislosti s určitými veřejnými a sociálními službami.<sup>218</sup> Dalším řešením by bylo usnadnit iniciativy podporované, organizované a financované EU s cílem podpořit přeshraniční mobilitu. Z nich lze zmínit informační platformy jako EURES (Evropská síť služeb zaměstnanosti), výměnné programy jako např. Erasmus a Erasmus+, Evropská karta zdravotního pojištění, elektronické zdravotnictví, služby rychlé asistence cestujícím občanům - včetně celoevropského čísla tísňového volání 112 - podpora služeb pro oběti trestných činů, aj..

Existuje zároveň řada dalších iniciativ plánovaných do budoucna, jako je například Jednotná digitální brána<sup>219</sup> nebo společná Evropská karta pro osoby se zdravotním postižením<sup>220</sup>. Ihned „viditelným“ řešením by také mohlo být zavedení „společné karty Evropské unie“<sup>221</sup> s identifikačním číslem, která by byla přístupná všem občanům Unie za účelem jejich přístupu k již existujícím programům a dalším výhodám.<sup>222</sup> Navrhované řešení má ale podle autora této práce několik nevýhod. Jedná se především o stálou přítomnost „přeshraničního principu“ u těchto iniciativ, otázku, jak se bude takovýto další fond financovat, příp. jaká bude praktická využitelnost „společné karty“. Kromě toho je zde určitá

---

<sup>216</sup> K tomu srov. FERRERA, M. – PELLEGATA, A., *Worker mobility under attack? Explaining labour market chauvinism in the EU*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, Issue 10, 2018, s. 1461-1480.

<sup>217</sup> FERRARA, s. 187-188.

<sup>218</sup> FERRARA, s. 188.

<sup>219</sup> <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/06/20/digital-single-gateway-easier-access-to-online-information-and-procedures/> [cit. 7. 12. 2018].

<sup>220</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=cs> [cit. 7. 12. 2018].

<sup>221</sup> Odlišné od již připravované Evropské karty výše.

<sup>222</sup> FERRARA, s. 189.

méně viditelná, ale přesto přítomná hrozba renesance „sociálního turismu“, kdy by občané členských států s horší či méně dostupnou úrovní sociálních služeb nebo zdravotní péčí mohli cíleně „migrovat“ mezi sousedními členskými státy jen a pouze za účelem čerpání sociálních výhod. To by mohlo zároveň vést také k dalšímu zvyšování negativní stereotypizace „migrujících“ unijních občanů, kteří by z pohledu „statických“ unijních občanů přicházeli do jejich země jen za účelem čerpání sociálních výhod.

Tuto tezi podporuje i myšlenka o možné přenosnosti uváděné „společné karty“ z jednoho držitele na jiného – například z rodiče na dítě. Dítě by se tak mohlo přestěhovat do jiného členského státu a čerpat např. výhody v oblasti sociálního zabezpečení nebo k přeshraničním vzdělávacím programům a výměnám. Je ovšem otázkou, jakým způsobem by se (opět) čerpaly výhody z této karty, kdo by obstarával určitý „kredit“ na kartě ve smyslu z jakých prostředků a v jaké výši by se karta plnila a konečně jak by byli odškodněni ti, kteří by kartu nevyužívali a současně jak by byli postiženi ti, kteří by jejich výhod zneužívali. Před rozšířením euroobčanských práv do této – ač velmi lákavé a politicky dobře využitelné – oblasti je potřeba tyto otázky efektivně zodpovědět. Jinak by se celý systém mohl také stát prostředkem ke korupci, snadnému odčerpávání unijních finančních prostředků a ve výsledku by tak namísto vytvoření nástroje k pozitivnímu zviditelnění institutu evropského občanství a EU obecně došlo ke zdiskreditování celého sociálního obsahu evropského občanství a souvisejících práv.

Význam občanství EU by mohl být posílen také posílením stávajících sociálních fondů a vytvářením nových. Během posledních několika let byly vytvořeny nové fondy jako Fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF), který poskytuje pomoc pracovníkům postiženým restrukturalizací nebo uzavřením závodů, Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD) poskytující prostředky v případě extrémní chudoby, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD) a další.<sup>223</sup> Nepřímá povaha a malý rozpočet těchto fondů však značně omezují jejich viditelnost veřejnosti. Kromě toho je zde opakující se problém poměrně komplikovaných podmínek pro přístup k fondům.

S rozvojem sociálních práv v rámci občanství EU by korespondovalo také zavedení přeshraničních systémů pojištění.<sup>224</sup>

Co se týče **povinnosti občanů**, ty jsou dány ústavami a vnitrostátními zákony, avšak občanství EU je v současné podobě nezná. Dá se tak – značně zjednodušeně – charakterizovat

---

<sup>223</sup> Srov. SEELEIB-KAISER, Martin, *EU Citizenship, Duties and Social Rights*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 231-232; MADAMA, Ilaria, *Enhancing the Visibility of Social Europe: A Practical Agenda for 'The Last Mile'*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 265.

<sup>224</sup> FERRARA, s. 192.

jako institut, který „dává práva, ale nestanovuje odpovídající povinnosti“. Právě změna tohoto stavu by mohla být další perspektivou pro budoucí pojetí unijního občanství. Problém spočívá v tom, že tradiční ústavní občanské povinnosti jako například povinnost služby v ozbrojených silách, jsou postaveny na fungování jisté veřejné funkce státu, např. obrany nebo fiskální funkce, která zahrnuje i mnoho dalších funkcí veřejné moci, jež stát realizuje ve veřejném zájmu. Opomenout nelze ani další povinnosti, které dnes platí jak pro státní příslušníky členských států, tak zároveň pro občany EU a „třetizemce“ (státní příslušníky třetích zemí).

Jedná se o respekt k právnímu řádu státu pobytu ve smyslu dodržování jeho zákonů, možnosti být adresátem sankcí<sup>225</sup>, určité vyžadované solidaritě a také složitě definovatelné „sounáležitosti“ se společností, v níž cizinci žijí (např. povinná školní docházka pro děti dle zákonů platných v daném státě, náboženská pravidla, otázka uzavírání manželství, apod.). Daňová povinnost je v dnešní době modifikována nepřímým zdaněním, zdaněním příjmů, příspěvky na sociální zabezpečení a skrze různé další poplatky za služby. Branná služba je pak v dnešních státech Unie povětšinou dobrovolná v situaci, kdy většina státu disponuje profesionální armádou. Ani jedna z těchto oblastí tak nemůže být v plné míře spojena s možným katalogem povinností, přidaným do unijního občanství.

Prvním důvodem je stále poměrně úzká vazba jak daní, tak armády k jednotlivým státům, druhým potom skutečnost, že uvalení nějaké další daňové povinnosti, která by přímo vyplývala z dispozice se statutem unijního občana, by celý institut učinila značně nepopulárním. M. Ferrera v této souvislosti operuje se zavedením určitého dobrovolného finančního příspěvku.<sup>226</sup> V některých zemích mají již dnes daňoví poplatníci při vyplňování daňových formulářů možnost vyčlenit určité procento ze svých daní na některé činnosti nebo instituce: církve, filantropii, humanitární instituce, politické strany, kulturní asociace, atd.. Podobný systém by mohl být zaveden u některých daní ve prospěch EU jako takové nebo na některý z výše uvedených sociálních fondů. Ferrera potom ponechává otevřené, zda by takovýto příspěvek byl mandatorní nebo dobrovolný.<sup>227</sup> Další možností by byly poplatky za služby, které EU již poskytuje ve snaze zlepšit podmínky volného pohybu a s ním souvisejících práv. Jednalo by se například o poplatek za vydávání (a obnovení) zmiňované „sociální karty EU“ nebo též i Evropské karty pro osoby se zdravotním postižením.<sup>228</sup> Kromě toho – navrhuje Ferrera – by Evropská unie mohla využít jako prostředek k šíření pozitivního

---

<sup>225</sup> Existují zde však výjimky upravené jak domácí legislativou jednotlivých států, tak mezinárodním právem – např. diplomaté, ústavní činitelé, atp..

<sup>226</sup> FERRARA, s. 194.

<sup>227</sup> Tamtéž, s. 194.

<sup>228</sup> Tamtéž, s. 194-195.

přístupu k ní a integraci obecně činnosti Evropské dobrovolné služby (EDS) a Evropského sboru solidarity.<sup>229</sup> Právě skrze poskytování peněz, sociálních benefitů, služeb a infrastruktury výměnou za určité „měkké“ povinnosti<sup>230</sup> by se mohlo občanství EU stát viditelnějším a hmatatelnějším pro široké sociální skupiny. Celá rozebíraná koncepce, která je podle autora této práce velmi zajímavá a v praxi by mohla být jistě poměrně přínosná má ale opět několik problematických částí.

Kromě již výše rozebíraného problému financování se jedná o skutečnost, že autor koncepce nepřímou uznává, že současná forma občanství EU již určité povinnosti obsahuje. Kromě toho, že všichni řádní rezidenti uvnitř členských států Evropské unie již dne platí daně a další poplatky, je zde stále ona zmiňovaná skutečnost, že reálně migrujících jsou zhruba jen 3 % občanů členských států (tj. 15 milionů lidí z 508 milionů občanů EU).<sup>231</sup>

Této malé skupině by tak ve výsledku přibýly převážně výhody, které by převážily nově přidané povinnosti, zatímco zbytek nemigrujících („statických“) unijních občanů by „získal“ z celé změny jen větší daňovou zátěž, kterou by mu následně orgány EU „kompenzovaly“ nazpět.<sup>232</sup> To by celý navrhovaný systém – který se dá shrnout jako platba dávky na straně jedné a benefity v sociální oblasti na straně druhé – změnilo na systém, v němž by 3 % migrujících evropských občanů platilo stanovenou dávku a získávalo benefity, zatímco ostatní by platili dávku a namísto benefitů získávali kompenzaci. Přínos pro tuto druhou skupinu by se tak v oblasti volného pohybu v rámci EU rovnal nule.

Pro ně by – oprávněně – systém fungoval jako opakující se transfer finančních prostředků od poplatníka k orgánům EU a od nich zpátky k poplatníkovi, přičemž by v důsledku navíc pocítovali animozitu k migrující skupině evropských občanů, která by využívala sociální systém právě v jejich domovském státě. Za další je třeba zmínit, že celý systém by vyžadoval kooperaci (finanční, administrativní, politickou, technologickou a právní) mezi orgány Evropské unie a členských států. To by ale bylo značně obtížné v situaci, kdy celá koncepce *de facto* navrhuje otevření sociálních systémů členských států evropským občanům pod dohledem nikoliv státních, ale unijních orgánů. Tuto tezi podporuje i rozhodovací činnost SD EU v této oblasti. Jak uvedl Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci

---

<sup>229</sup> K tomu blíže <https://www.dzs.cz/cz/evropsky-sbor-solidarity/> [cit. 7. 12. 2018]

a <https://www.naerasmusplus.cz/cz/mobilita-osob-mladez/evropska-dobrovolna-sluzba/> [cit. 7. 12. 2018].

<sup>230</sup> „Tvrďými“ povinnostmi by v tomto kontextu bylo zavedení přímé daně, povinné branné povinnosti do možné budoucí evropské armády, povinná finanční přírůžka k ceně rozebíraných karet jako poplatek za fungování sociálních programů, apod..

<sup>231</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) [cit. 7. 12. 2018].

<sup>232</sup> JOPPKE, Christian, *Liberal Citizenship Is Duty-Free*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 201-202.

*Styrelsen (C-46/12) „[...] občanovi Unie, který studuje v hostitelském členském státě a zároveň v něm vykonává skutečné a efektivní zaměstnání, které mu může přiznat postavení „pracovníka“ ve smyslu článku 45 SFEU, nelze odeprít vyživovací podporu při studiu přiznanou státním příslušníkům tohoto členského státu. Přísluší předkládajícímu soudu, aby provedl skutková ověření nezbytná k posouzení, zda jsou činnosti žalobce v původním řízení vykonávané v rámci zaměstnání dostatečné k tomu, aby mu toto postavení přiznávaly. Okolnost, že dotyčná osoba na území hostitelského členského státu vstoupila s prvotním úmyslem studia, není relevantní pro určení, zda má postavení „pracovníka“ ve smyslu článku 45 SFEU, a tudíž zda má nárok na tuto podporu za stejných podmínek jako státní příslušník hostitelského členského státu...“<sup>233</sup>*

Jak nepřímou vyplývá z výroku u tohoto rozhodnutí, celý systém poskytování sociálních výhod by se mohl zvrátit do situace, kdy by občané z relativně chudších států EU ze své kapacity unijních občanů přicházeli do ekonomicky silnějších států Unie, využívali výhod „sociální karty EU“ a za jednu (či více) plateb ve smyslu poplatku za vydání karty, poplatku za prodloužení její platnosti a odvedení daně (kterou by ale platili v každém případě) získali přístup ke štědrému sociálnímu systému státu, v němž pobývají, přičemž podmínky čerpání by nestanovoval přímo tento stát ale byly by univerzálně nastaveny příslušným orgánem Evropské unie.<sup>234</sup> Naproti tomu by stáli občané těchto „bohatších“ států, kteří by odváděli stanovené platby směrem k Evropské unii i ke svému domovskému státu, ale měli by přístup k nesrovnatelně menšímu množství finančních prostředků a benefitů. Třetí skupinu by pak tvořili občané „chudších“ států, kteří by taktéž odváděli platby Unii a domovskému státu, ale z důvodu jejich setrvání ve státě původu by se nedostali ani k takovým prostředkům, jako jejich ekonomicky silnější „statičtí“ sousedé - unijní občané v jiném členském státě.

Zde je ale nutno také pracovat s protiargumentem, že například český občan pracující a žijící v Německé spolkové republice by měl mít přístup ke stejným sociálním právům a výhodám, jako německý státní příslušník, už jen proto, že německá vláda získává od jeho zaměstnavatele formou daní a plateb v rámci sociálního zabezpečení (teoreticky) stejné příjmy, jako odvádí zaměstnavatel za zaměstnance, který je německým státním příslušníkem. V tom případě je zde ale na místě otázka, jakou výhodu by pak především pro západoevropské státy mělo zaměstnávání evropských občanů-státních příslušníků zemí ze

---

<sup>233</sup> *Styrelsen (C-46/12)*, výrok rozhodnutí.

<sup>234</sup> Pro možné řešení skrze judikaturu Soudního dvora srov. rozhodnutí SD EU ve věci *Dano (C-333/13)*. V něm SD EU mimo jiné judikoval, že existuje možnost členského státu odmítnout poskytnutí sociálních dávek ekonomicky neaktivnímu občanovi EU, který využil svého práva volného pohybu výlučně za účelem využívat výhod sociálního systému tohoto státu.

střední a východní Evropy, pokud by podmínky jejich zaměstnávání byly stejně nákladné jako u jejich vlastních státních příslušníků a taktéž stejnou měrou zatěžovaly sociální systém daného státu. Určitý apel na solidaritu ve smyslu toho, že všichni pracovníci budou mít stejný přístup k výhodám sociálního zabezpečení všech států Unie, případně že se podaří zabránit „sociálnímu“ dumpingu v této oblasti, je spíše zbožným přáním, nežli v reálných ekonomických podmínkách uskutečnitelným plánem.<sup>235</sup>

Tím se opět dostáváme k určité „kvadratuře kruhu“, kdy by došlo ke vzniku jedné relativně spokojené skupiny s výhodami a utvrzení několika dalších skupin v kritice sociální politiky Unie. Tyto skupiny by potom pravděpodobně stále přechíslovaly ona uváděná 3 % „migrujících“ unijních občanů a – jak bylo již uváděno výše – v rámci ochrany sociálních systémů jednotlivých členských států a také ochrany před tzv. „*brain drain*“ ve smyslu odchodu kvalifikované pracovní síly z domovského členského státu do zahraničí, by členské státy rozhodně nemohly podporovat, aby počet členů této zvýhodněné skupiny narůstal.<sup>236</sup> Dále je třeba zmínit již existující velké problémy jednotlivých států EU při koordinaci politik sociálního zabezpečení a nabourávání trhů práce levnou pracovní silou ze zahraničí, a to nejen ze států Unie, ale také pracovníky ze třetích zemí.<sup>237</sup>

#### **Rozšíření obsahu občanství EU**

##### Kompenzace zůstávajících:

- Fond EU pro zmírnění dopadů mobility

##### Dorovnání nevýhod pro zůstávající:

- Systém (přenosných) univerzálních poukázek pro účely mobility/zvyšování kvalifikací

##### Ochrana autonomie „migrujících“ občanů EU:

- Systém sociálního pojištění EU pro mobilní pracovníky

##### Univerzální posilování a ochrana:

- Společenská karta pro přístup k celému spektru poskytovaných služeb financovaných EU
- Zvýšení viditelnosti a významu Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci (EGF), Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD) a různým iniciativám Evropského sociálního fondu
- Fond EU proti cyklické nezaměstnanosti
- Pojištění EU proti obětem terorismu a osobám zraněným při výkonu (stanovené) povinnosti
- Zlepšení a zviditelnění vnější ochrany související s pasem EU

<sup>235</sup> K tomu srov. VANDENBROUCKE, Frank, *EU Citizenship Should Speak Both to the Mobile and the Non-Mobile European*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 214.

<sup>236</sup> Jedná se o velmi negativní jev s výraznými ekonomickými následky, neboť lidé s kvalifikací placenou státem odcházejí přispívat do sociálního a daňového systému jiné země. K tomu srov. KRAMER, D., „*Earning social citizenship in the European Union: free movement and access to social assistance benefits reconstructed*“, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 18, 2016, s. 270-301.

<sup>237</sup> Právě problém levnější pracovní síly z ciziny je ostatně také jednou z příčin Brexitu, příp. politické nestability ve Francii, České republice i jinde.

## Možné formy povinností pro občany EU

### Finanční povinnosti:

- Vyčlenit příspěvek pro sociální Evropu (nebo Evropskou sociální unii, nebo některý ze sociálně orientovaných fondů EU) jako dobrovolnou možnost při sestavování národního daňového formuláře
- Poplatky za vydání/obnovení Sociální karty EU a pasu EU (výslovně vyčleněných pro jejich „ochranné“ funkce)

### Osobní povinnosti:

- Evropská občanská služba (tj. vojenská povinnost) a občanská komunitní služba. Povinné ve členských státech, kde tyto povinnosti nejsou od státu vyžadovány vůbec, u ostatních členských států dobrovolně.<sup>238</sup>

Tabulka č. 3: Možnosti rozšíření obsahu občanství EU včetně možných nových povinností – návrhy M. Ferrary (převzato z: FERRARA, Maurizio, *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 197, překlad a grafické zvýraznění viz autor této práce)

## 5.2. Perspektivy občanství EU v oblasti politických práv

Po zmínění možných perspektiv občanství EU v sociální oblasti společně s možným přidáním povinností, jež se k této oblasti vztahují, je třeba nyní zaměřit pozornost na využití tohoto institutu pro **oblast politických práv**. Na unijní občanství bude v této souvislosti nahlíženo jako na možný prostředek k: 1. prohloubení federalizace Evropské unie, 2. k překonání demokratického deficitu EU a 3. k popularizaci „evropské myšlenky“, u níž je vyjma rozšíření sociálních práv se souvisejícími finančními dopady pro EU a členské státy nutno myslet také na rovinu politické propagace u veřejnosti a na rozdílné formy, které je třeba volit nejen u jednotlivých členských států, ale také u různých skupin obyvatel.

Přínos občanství EU k její větší federalizaci lze najít již v dnešní době. Jedná se předně o rozdílné podmínky naturalizace pro unijní občany a občany třetích zemí tak, jak jsou uplatňovány v rámci členských států Unie.<sup>239</sup> Pro posílení federálních rysů ve fungování Evropské unie, resp. pro možnost využít při větší federalizaci ve smyslu přenášení pravomocí a kompetencí z jednotlivých členských států na centrální úroveň unijních institucí unijní občanství je ovšem potřeba splnit několik požadavků. Jedná se o dodržení určitého trendu posledních několika let před a po přijetí Lisabonské smlouvy (2007/2009), kdy dochází na úrovni členských států EU ke stále zřetelnějším změnám v přístupu k unijním občanům z jiných členských států a státním příslušníkům třetích zemí. Jedná se nejen o již zmiňované

<sup>238</sup> Z již existujících povinností lze do této kategorie zařadit například povinnost podrobit se osobní zdravotní prohlídce – poznámka J. R..

<sup>239</sup> K tomu blíže KOCHENOV, Dimitry – LINDEBOOM, Justin, *Pluralism Through Its Denial: The Success of EU Citizenship*. Srovnání rozdílných podmínek naturalizace u vybraných členských států Unie potom Tamtéž, s. 17 (Table 11.1. - Member States applying different naturalisation rules to EU citizens and third-country nationals).

výhodnější podmínky pro získání státní příslušnosti pro občany jiného členského státu EU, ale také o práva, kterými na území členského státu tyto občané EU disponují (předně v souvislosti s články 18 a 20 až 23 SFEU). Vedle toho je zde silný vliv rozhodovací praxe Soudního dvora EU na domácí legislativu členských států a také na přístup, který se dostává osobám na jejich území.

Za ideální příklady z nedávné doby mohou sloužit rozhodnutí SD EU ve věcech *Coman a K. A. a další v. Belgische Staat*, které – byť nepřímě – zasahují i do oblastí, které si pro sebe stále vyhrazují členské státy (zde otázka právního vymezení manželství, resp. uznávání manželství osob stejného pohlaví pro účely volného pohybu) a nutí je tvář v tvář rozhodovací praxi Soudního dvora EU adekvátně reagovat. Reakce poté varí od uznání určité skutečnosti jako do jisté míry *aberrace* od vnitrostátní úpravy, až po nutnost „eurokonformně“ upravit domácí legislativu. Další podstatnou podmínkou je zaměření výhod občanství EU směrem na zranitelné skupiny obyvatel, jako jsou děti a mladiství, důchodci, matky samoživitelky, zdravotně postižení a další.<sup>240</sup> Problém však představuje skutečnost, že jen málo příslušníků této skupiny lze v dnešní době zařadit do skupiny osob využívajících výhod volného pohybu. Proto, aby mohlo evropské občanství sloužit jako skutečný „motor“ procesu federalizace Evropské unie je však potřeba ještě víc. Jednak je zde možnost rozšiřovat katalog práv, která občanství obsahuje, jednak je zde již několikrát v souvislosti s možným řešením Brexitu rozebírána možnost „rozvolnění“ vztahu mezi státním a evropským občanstvím – v krajním případě až do jejich úplného oddělení.<sup>241</sup> Takovéto řešení strukturální pozice občanství EU by ale nepostačovalo. Nesmíme opomenout, že občanství Unie je stále úzce spjato s vnitřním trhem a tedy s (již několikrát zmiňovaným) „přeshraničním“ faktorem. Ten je klíčový pro využívání výhod tohoto institutu, zároveň ale limituje jeho využití pro výše uvedené zranitelné skupiny osob – ne vždy ekonomicky aktivní evropské občany.<sup>242</sup> Bylo by tak zapotřebí dát občanství EU částečně nový význam, nezávislejší tolik na ekonomické aktivitě jednotlivých občanů a další práva nejen ekonomické, ale předně politické povahy, stejně jako jej více napojit na strukturální aspekty

---

<sup>240</sup> KOCHENOV, Dimitry, *Citizenship's Role in the European Federation*, in: University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series, No. 9/2018, March 2018, s. 8. K tomu srov. KOCHENOV, Dimitry, *On Tiles and Pillars: EU Citizenship as a Federal Denominator*, in: University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series, No. 07/2017, May 2017, s. 15-23.

<sup>241</sup> K tomu blíže kapitola 4 této práce.

<sup>242</sup> KOCHENOV, *Citizenship's Role in the European Federation*, s. 29-30.

primárního práva Unie (volby do Evropského parlamentu, Evropská občanská iniciativa, apod.).<sup>243</sup>

Perspektivy evropského občanství v rovině jeho využití ke **zmírnění demokratického deficitu Evropské unie** a současně k **popularizaci „evropské myšlenky“** jsou potom úzce spjaty s problematikou volebního práva evropských občanů, kteří pobývají v jiných členských státech Unie. Jak ukazuje nejnovější průzkum veřejného mínění v rámci Evropské unie, Eurobarometr, o evropskou politiku se alespoň mírně zajímá 45 % Evropanů, 17 % potom silně. Evropané se však méně zajímají o evropské politické záležitosti - jen 51 % jich diskutuje o evropské politice „občas“ a jen 14 % tak činí „často“, zatímco 35 % Evropanů tak nečiní „nikdy“.<sup>244</sup> Pouze přibližně jeden ze tří Evropanů pak má pocit, že činnost Evropské unie směřuje „správným směrem“ (31 %).<sup>245</sup> Většina Evropanů (53 %) nadále vnímá Evropskou unii jako od nich „vzdálenou“, nejvíce nápadně ve Finsku (69 %), Španělsku (63 %), Itálii (62 %) a Řecku (60 %).<sup>246</sup> Oproti tomu nyní přibližně 59 % dotázaných Evropanů udává, že ví, jak Evropská unie funguje.<sup>247</sup> Co se týče praktických znalostí, jen 55 % dotázaných vědělo, jakým způsobem se volí členové Evropského parlamentu. 49 % dotázaných je dále spokojeno s demokratičností evropských institucí a 45 % má pocit, že jejich hlas je „slyšen“ i v rámci Unie.<sup>248</sup> Co je významné pro tuto práci je skutečnost, že jasná většina Evropanů (55 %, nezměněno od podzimu roku 2017) nadále věří, že by mělo být více rozhodnutí přijímáno na úrovni EU.<sup>249</sup>

K tomu může být efektivně využito právě občanství Unie. Jeho využití ve formě doplnění nových politických práv, příp. jejich specifikace a vymezení sankcí za jejich porušení (ve smyslu neumožnění jejich uplatnění) by bylo efektivním řešením několika problémů spjatých s volebním právem v rámci EU a členských států. Jedná se předně o situaci, kdy je v souladu s článkem 20, odst. 2, písm. b SFEU a článkem 22 SFEU uplatňováno pasivní volební právo občana EU. Občané EU mají právo být voleni v obecních volbách na základě unijního práva za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, v němž mají bydliště. V takovém případě by ale mělo být těmto občanům EU umožněno vstupovat do místních politických stran a kandidovat za ně v obecních (příp. evropských)

---

<sup>243</sup> K tomu blíže O'BRIEN, Charlotte, *'I trade, therefore I am: Legal personhood in the European Union'*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 50, Issue 6, 2013, s. 1643–1684.

<sup>244</sup> *Standard Eurobarometer 89*, Spring 2018, s. 36-37.

<sup>245</sup> Tamtéž, s. 60.

<sup>246</sup> Tamtéž, s. 125.

<sup>247</sup> Tamtéž, s. 128.

<sup>248</sup> Srov. Tamtéž, s. 133-134, 141 a 146-147.

<sup>249</sup> Tamtéž, s. 169.

volbách. To ale legislativa mnoha států Unie neumožňuje.<sup>250</sup> Dalším problémem je potom tzv. obrácená diskriminace.<sup>251</sup> Jedná se zejména o situace, kdy jsou v daném státě vlastní státní občané znevýhodněni na základě vnitrostátního práva oproti občanům unijním, kteří v tomto státě požívají výhod unijního práva.

Obrácená diskriminace bývá nejčastěji zmiňována v souvislosti s rodinnými příslušníky ze třetích států. Unijní směrnice 2004/38/ES poskytuje rodinným příslušníkům občana EU (např. manželé či děti při splnění stanovených podmínek), i když pocházejí ze třetích zemí, velkorysý právní režim, zahrnující právo nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti.<sup>252</sup> Tento jejich výhodný status v členském státě Unie je rovněž podporován judikaturou Soudního dvora EU. To ovšem platí jen v případě „přeshraničního faktoru“, tedy za podmínky, že občan EU, kterého doprovázejí, vykonal pohyb mezi členskými státy Unie. Pokud je občan členského státu „statický“, žije pouze ve své zemi, aniž by se přemísťoval do jiného státu EU, jedná se o tzv. čistě vnitrostátní situaci a na jeho rodinné příslušníky se vztahuje vnitrostátní právo, které nemusí být stejně příznivé jako unijní úprava.<sup>253</sup> V takovém případě může docházet k omezování práva občana členského státu na sloučení rodiny.

Řešení obou problémů – obrácené diskriminace a diskriminace cizinců-unijních občanů v rámci využívání jejich aktivního a pasivního volebního práva v členských státech jejich pobytu – může být skrze institut občanství EU. V rámci nastiňování možných perspektiv unijního občanství v politické oblasti by se potom nabízelo vyřešit tyto problémy společně s vyřešením otázky, zda (ne)umožnit unijním občanům volit ve volbách do národních parlamentů členských států, v nichž mají bydliště.

V oblasti politických práv má občanství EU poměrně silnou šanci na využití jednak při právě v případě **úpravy aktivního (příp. pasivního) volebního práva v národních volbách pro unijní občany ve státu jejich bydliště** v případě, že je odlišným od jejich domovského státu. V současné době mají unijní občané na základě článku 20, odst. 2, písm. b SFEU a článku 22 SFEU právo volit a být voleni v obecních volbách ve státě, v němž mají bydliště a volit ve volbách do Evropského parlamentu. Rozšíření tohoto práva o volby do národních

---

<sup>250</sup> Jedná se například o Českou republiku. K tomu blíže SVOBODOVÁ, Magdaléna, *Státní občanství České republiky v kontextu současného unijního práva*, in: *Správní právo*, roč. 50, č. 7-8, s. 387-8. K účasti občanů EU v politických stranách blíže SKALKA, Tibor, *O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi*, XXVI, 2/2018, s. 283-304; GRYGAR, T., *O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi* [online], roč. 2014, č. 4, s. 352-359; KOLMAN, P., *Proč cizinec nesmí být členem české politické strany?*, in: *Bulletin-advokacie.cz* [online], publikováno 26. 1. 2016.

<sup>251</sup> K tomuto tématu podrobněji KRÁL, R., *Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství*, in: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, roč. 2013, č. 2, s. 9-14.

<sup>252</sup> SVOBODOVÁ, s. 388.

<sup>253</sup> Tamtéž, s. 388-9.

parlamentů by jistě bylo vhodným doplněním politických práv unijních občanů a bylo by také v jistém smyslu vyrovnáním znevýhodnění této skupiny obyvatel, která žije na území určitého členského státu, platí daně, účastní se na ekonomice tohoto státu, ale nemůže si zvolit své zástupce do národního parlamentu. Ten ale přitom – v určitých aspektech – ovlivňuje každodenní život těchto osob mnohem více, než činnost jejich zástupců na místní úrovni. Řešení, jak v tomto směru upravit občanství Unie, je několik:

1. poskytnout volební právo pro volby do národního parlamentu pro všechny cizince-unijní občany, kteří mají bydliště v daném členském státě,
2. poskytnout volební právo pro volby do národního parlamentu pro všechny cizince-unijní občany v jejich domovském státě,
3. umožnit cizincům-unijním občanům volbu mezi uplatněním volebního pro volby do národního parlamentu buď v jejich domovském státě, nebo ve státě, v němž mají bydliště,
4. kombinace možností 1. a 2. – cizinci-unijní občané mají volební právo pro volby do národního parlamentu v jejich domovském státě a po splnění podmínek (ideálně délka pobytu v členském státě, v němž mají bydliště)<sup>254</sup> získají volební právo pro volby do národního parlamentu ve státě, v němž mají bydliště,
5. cizinci-unijní občané mají šanci získat občanství státu, v němž mají bydliště, a následně volební právo do jeho národního parlamentu, zatímco cizinci-unijní občané, kteří nemají (resp. dosud nemají) občanství státu, v němž mají bydliště, mají možnost volit ve volbách do národního parlamentu v jejich státě původu (tj. domovském státě),<sup>255</sup>
6. stejné podmínky pro získání volebního práva pro volby do národního parlamentu nejen pro cizince-unijní občany, ale také pro státní příslušníky třetích zemí, žijící v daném členském státě EU – podmínkou by byl dlouhodobý pobyt, příp. získání občanství, přičemž podmínky budou stejné ve všech členských státech Unie.

Cílem navrhovaných opatření, která ovšem nejsou s výjimkou možností 1., 2. a 4. přímo kompatibilní, je lepší prosazování politických a ekonomických zájmů cizinců s trvalým bydlištěm na území jiného než jejich domovského členského státu. Jak ale ukazuje možnost č. 6, nelze opomínat ani právní postavení „třetizemců“. Nabízí se totiž logická otázka pro členské státy a jejich státní příslušníky, proč by měl například po deseti měsících pobytu právo volit ve volbách do národního parlamentu ve Francii občan Bulharska, ale již nikoliv státní příslušník Švýcarska, Norska nebo Turecka. Současně také vyvstává otázka, jak

---

<sup>254</sup> K tomu bližší dále.

<sup>255</sup> Podrobněji k rozdělení do těchto kategorií OWEN, David, *How to Enfranchise Second Country Nationals? Test the Options for Best Fit, Easiest Adoption and Lowest Costs*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 33.

odůvodnit, že například unijní občan získá volební právo pro parlamentní volby po deseti měsících, ale občan třetí země na něj může čekat i několik let.

V možnosti č. 6 je dále uvedeno, že podmínky pro uplatnění volebního práva v národních volbách ve státu pobytu by měly být stejné v rámci celé Evropské unie. To je velmi důležitá podmínka efektivity tohoto možného dalšího práva unijních občanů a dá se *per analogiam* vztáhnout i na možnosti č. 1–5. Bez jednotného standardu je zde možnost opakování již dříve rozebíraného „prodeje státního občanství“, jako se to děje v mnoha evropských státech – nejproblematictější potom na Maltě. Zároveň je k celému návrhu třeba přistupovat pragmaticky. Podle názoru mnoha badatelů<sup>256</sup> se jedná o velmi citlivou otázku a podmínky pro dispozici ať s aktivním, tak pasivním volebním právem pro volby do národních parlamentů členských států, by měly být stanoveny transparentně, férově a bez přílišného ohledu na aktuální politické iniciativy. Tím je myšleno, že v případě doplnění občanství EU tímto právem by mělo být cílem jeho fungování v dlouhodobé perspektivě v nejrůznějších politických systémech, které nyní existují v rámci EU a to na základě co nejvíce standardizovaných kritérií.<sup>257</sup> Tomu ovšem nyní brání několik výrazných aberací, které v současné Evropské unii existují.

Jedná se předně o volební právo pro expatrioty, které nyní existuje například v Itálii, Spojeném království, Maďarsku nebo Dánsku. Kromě rozdílných podmínek, za nichž mohou tyto osoby volit, přestože nežijí na území státu, kterým jim volební právo dává, zde také existují různá další kritéria pro to, za jakých podmínek mohou osoby toto právo nabýt, jak dlouho jim zůstává či jak se dá aplikovat v konkrétních volbách.<sup>258</sup> Vedle tohoto problému je zde třeba ještě odmítnout některými akademiky prosazovanou doktrínu „dotčených zájmů“. Ta spočívá v tom, že v národních volbách by měli volit ti, jejichž zájmy jsou přímo ovlivňovány orgány veřejné moci těchto států. Toto kritérium je ale příliš obecné a snadno zneužitelné. V případě argumentace *ex exemplo* by tak evropský občan měl právo volit ve všech 28 (potažmo 27) členských státech Unie, protože rozhodování jejich národních

---

<sup>256</sup> K tomu srov. SHAW, Jo (ed.), 'Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?', in: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory Working Paper 2011/62, Florence: European University Institute, dostupné na: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19654> [cit. 7. 12. 2018]; BAUBÖCK, Rainer (ed.), 'Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat', in: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory Working Paper 2010/75, Florence: European University Institute, dostupné na: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/14625> [cit. 7. 12. 2018].

<sup>257</sup> BAUBÖCK, Rainer, *EU Citizens Should Have Voting Rights in National Elections, But in Which Country?*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 26.

<sup>258</sup> Srov. BAUBÖCK, *EU Citizens Should Have Voting Rights in National Elections...*, s. 24; KOCHENOV – LINDEBOOM, *Pluralism Through Its Denial: The Success of EU Citizenship*, s. 8-16.

reprezentací v Radě, příp. v Evropském parlamentu, má potenciál ovlivňovat práva a povinnosti unijních občanů.

Pokud se ještě jednou vrátíme zpět k volebnímu právu pro osoby, které nežijí na území daného státu, je minimálně z morálního hlediska na pováženu, zda ti, kteří získali státní občanství tohoto státu, ale jsou narozeni a žijí v cizině, by měli mít právo volit v zemi, kde nežijí a kde pravděpodobně ani již nikdy žít nebudou, nebo se k tomu minimálně v dohledné době nechystají.<sup>259</sup> Také z tohoto důvodu lze například vidět velmi problematicky volební právo Maďarů žijících mimo hranice Maďarska nebo tureckých státních příslušníků žijících v Německu. Příkladů dysfunkčnosti takového stavu je ale mnohem více. Bez jednotného řešení na celoevropské úrovni by tak možná bylo umožnění volebního práva pro cizince-unijní občany s bydlištěm v takovémto státě (tedy státě, kde mohou volit také expatrioté) značně komplikované a unijní občané nadaní novým politickým právem by mohli být stále v některých ohledech „znevýhodňování“ ve srovnání s „domácím“ elektorátem žijícím trvale v zahraničí, což by – mimo jiné – bylo v rozporu se zásadou nediskriminace obsaženou v článku 18 SFEU. Nezbytná by také byla unifikace podmínek pro registraci pro aktivní volení právo v rámci členských států Unie.<sup>260</sup>

Právo volit v domovském státě potom může být pro „migrujícího“ občana Unie blíže napojeno právě na evropské občanství. To je totiž stále odvozeno od státního občanství a nikoliv od místa pobytu.<sup>261</sup> Minimálně by mělo být cílem příslušných unijních orgánů, aby migrující občané Unie neztratili své právo zvolit si svou politickou reprezentaci v legislativě EU, kde je stále významná politická činnost zajišťována reprezentanty národních vlád členských států v Radě.<sup>262</sup>

Nastíněná otázka rozšíření volebního práva občanů EU pro volby do národních parlamentů je dozajista zajímavou možností „zatraktivnění“ tohoto statusu. Bez vyřešení souvisejících problémů (expatrioté, standardizace podmínek, postavení *bipolitů*, atd.) je ale toto teoretické právo zatím příliš politicky citlivé, než aby mohlo být v blízké budoucnosti zavedeno. Kromě toho se nedá přímo říci, že by nemožnost hlasovat ve volbách do národních parlamentů členských států pro cizince-unijní občany představovala překážkou volného pohybu.<sup>263</sup> Dalším problémem je, že pro zavedení volebního právo pro volby na vnitrostátní

---

<sup>259</sup> BAUBÖCK, *EU Citizens Should Have Voting Rights in National Elections...*, s. 25.

<sup>260</sup> VENABLES, Tony, *Incremental Changes Are not Enough – Voting Rights Are a Matter of Democratic Principle*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 77.

<sup>261</sup> BAUBÖCK, *EU Citizens Should Have Voting Rights in National Elections...*, s. 25.

<sup>262</sup> Tamtéž, s. 25-26.

<sup>263</sup> Navíc je zde ona již zmiňovaná skutečnost, že 23 z 28 členských států umožňuje svým občanům žijícím v zahraničí hlasovat v parlamentních volbách. GROENENDIJK, Kees, *Five Pragmatic Reasons for a Dialogue*

úrovni je potřeba buď změna SFEU, tedy primárního práva, nebo postup podle článku 25 SFEU<sup>264</sup>. V obou případech je potom nutná jednomyslnost všech členských států. Navíc by takováto změna v mnoha členských státech vyžadovala změnu ústavy a tím i široký politický konsenzus. Pokud zůstaneme v rovině dnes platného primárního práva, je odpověď na otázku, zda je řešení daného problému v současné době v působnosti zakládacích smluv, v případě uplatnění jazykového výkladu na článku 18 SFEU spíše záporná.<sup>265</sup>

V případě, že bychom vyžadovali **posílení politických práv unijních občanů v krátkodobém horizontu**, navrhuje autor této práce jednak reformu Evropské občanské iniciativy, resp. posílení její právní závaznosti<sup>266</sup>, jednak úpravu podmínek uplatnění volebního práva v rámci obecních voleb. Mělo by se nejen jednat o větší informovanost cizinců-unijních občanů o jejich právu volit v obecních volbách ve státě jejich bydliště tak, jak stanovují články 20, odst. 2, písm. b a 22 SFEU, ale také o snahu Unie standardizovat tento proces proto, aby nedocházelo ani k dosud tolerované obrácené diskriminaci mezi cizinci-unijními občany a státními příslušníky konkrétních států a také stanovení podmínek pro využívání pasivního volebního práva, vyplývajícího z výše uvedených ustanovení, pro unijní občany. Mělo by se jednat především o jasnou úpravu podmínek členství unijních občanů v národních politických stranách a kandidování unijních občanů za tyto strany v obecních a evropských volbách. Řešení této otázky by bylo nejvhodnější na úrovni sekundárního práva EU v podobě směrnice. Již jako komplikovanější se jeví možnost změny primárního práva v podobě doplnění článku 20, odst. 2, písm. b SFEU postupem podle článku 25 SFEU, případně změna článku 10, odst. 3 a 4 SEU a článku 11, odst. 1 SEU. Jako nejrizikovější se jeví cesta judikatury SD EU. Ta by navíc vyžadovala nějaký jasný precedent, podle něhož by se daná problematika mohla do budoucna řídit. U navrhovaného postupu změny smluv potom stále zůstává problematický požadavek jednomyslnosti všech členských států.

---

*with and Between Member States on Free Movement and Voting Rights*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, s. 52-53.

<sup>264</sup> Ten zní: „Komise podá zprávu o používání této části Evropskému parlamentu, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru každé tři roky. Tato zpráva přihledne k vývoji Unie.

Na tomto základě, a aniž jsou dotčena ostatní ustanovení Smluv, může Rada jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu přijmout ustanovení k posílení nebo rozšíření práv uvedených v čl. 20 odst. 2. Tato ustanovení vstupují v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy.“

<sup>265</sup> Jak podotýká GROENENDIJK, s. 53.

<sup>266</sup> K tomu podrobně KRÁL, Richard, *Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma*, in: ŠMEJKAL, Václav a kol., *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*, Praha. Wolters Kluwer 2018, s. 85-102; KRÁL, Richard, *On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative*, in: Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper, No. 1/2, 2018, s. 1-17.

Navrhované změny ale stále skýtají silný potenciál na **snížení demokratického deficitu Evropské unie** na úrovni volebního práva unijních občanů, tedy pro řádné uplatnění práva projevat a veřejně si vyměňovat názory na všechny oblasti činnosti Unie tak, jak uvádí článek 11, odst. 1 SEU. Větší politická participace, snížení demokratického deficitu Unie, lepší informovanost, širší prostor pro uplatňování zájmů občanů EU a standardizace oblastí, jež jsou dnes přinejmenším problematické z hlediska řádné aplikace práva Evropské unie, je určitě správnou cestou, jak popularizovat „evropskou myšlenku“ a využít k tomu potenciálu občanství EU.

Hodnota občanství EU spočívá v příležitosti, kterou nabízí občanům EU, aby se usadili v jiném členském státě, kde mohou svobodně pracovat, studovat nebo například užívat „podzimu života“. Rozšiřování výhod, které nabízí, je výhodné pro Evropskou unii, výhodné pro evropské občany a výhodné pro další ekonomický a politický rozvoj evropské integrace. Volný pohyb je hodnota, která je rozdílně přijímána různými skupinami osob v rámci Evropské unie. Zásahy do něj, ať restriktivní nebo expanzivní, by měly být uvážlivé, odůvodněné a respektovat legislativní omezení, která ve většině případů vznikla na základě snahy dosáhnout kompromisu mezi zájmy členských států Unie, Evropskou unií samotnou a dalšími externími subjekty. Každá změna dosaženého *statusu quo* má potenciál pozitivně změnit současné vnímání unie a posílit význam občanství Unie. Také ale může vést ke krizi, rozporům a diskreditaci tak progresivního institutu, jakým občanství EU bezpochyby je. Proto je při prosazování jakékoliv změny třeba obezřetnosti a analýzy pozitivních i negativních dopadů.

Z výše uvedených důvodů by tak autor této práce nedoporučoval v rámci nastiňování perspektiv evropského občanství jeho změny tak, aby pomocí něj mohla být řešena citlivá **otázka sjednocování rodin**, z nichž jeden člen je občanem Unie. V současné době není občanství Unie samostatně ani **řešením pro migrační krizi**, resp. pro řešení komplikovaného postavení migrantů v některých zemích Evropské unie. K efektivitě v těchto oblastech by byla potřeba významná změna obsahu a charakteru občanství EU. Především by byla na překážku jeho odvozená povaha a vázanost na státní občanství členských států. Také by pro jeho funkční proměnu byla potřeba revize zakládajících smluv a to skrze jednomyslné rozhodnutí členských států. Jejich podpora pro využití občanství Unie proti zájmům a politice mnoha z nich v této politicky citlivé oblasti by ale byla značně nejistá. Dosud také neexistuje ani úplně přesvědčivá judikatura ze strany SD EU v otázce migrace ve smyslu jejího vztahu k volnému pohybu v rámci EU a k občanství EU obecně.

### 5.3. Perspektivy občanství EU jako samostatného institutu odděleného od občanství členských států

Po rozboru perspektiv občanství Unie v oblasti sociálních práv, povinností s nimi spojených a v oblasti práv politických je třeba rozebrat také perspektivy tohoto statusu v případě, že by se splnilo přání mnoha politiků a badatelů a tento **institut se oddělil od státní příslušnosti členských států** a podmínky jeho získání a užívání by byly postaveny na novém základě. Občanství Unie by tak přestalo být derivativním (či podle některých komplementárním) ve vztahu k občanství státnímu. Jaké by mohly být podmínky jeho získání? A v jakých oblastech by mohlo být posíleno?

Pokud přijmeme tezi, že model občanství EU by neměl být založen na státní příslušnosti členského státu, bylo by pravděpodobně nejefektivnější stanovit jako podmínku pro jeho získání zákonný pobyt na území Unie. Nabízí se vycházet ze současné právní úpravy a podmínku dále specifikovat na zákonný pětiletý pohyb na území Unie. Podkladem je zde článek 16, odst. 1 směrnice 2004/38, podle něhož získají občané Unie právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu v něm.<sup>267</sup> Pro tyto účely se přitom legálním pobytem míní pouze pobyt v hostitelském členském státě za splnění podmínek článku 7, odst. 1 směrnice 2004/38, a to i když se jednalo o pobyt předcházející uplynutí transpoziční lhůty této směrnice<sup>268</sup>, nebo který předcházela přistoupení domovského členského státu dotčené osoby k Unii.<sup>269</sup>

Taková reforma změní občanství EU na skutečně nadnárodní model občanství, který odráží komplexní propojení, které jednotlivci mají díky životu, práci a účasti na socioekonomickém a politickém životě svého bydliště.<sup>270</sup> Budoucí rozvoj takto nově definované formy občanství EU by mohl zahrnovat udělení hlasovacích práv v národních parlamentních volbách občanům EU, vytváření nadnárodních politických stran a revizi (nyní značně omezené) právní závaznosti (síly) Evropské občanské iniciativy<sup>271</sup>. Do takto

<sup>267</sup> Potřebná doba legálního pobytu se liší u ekonomicky aktivních osob, které odcházejí do důchodu, dostanou se do trvalé pracovní neschopnosti a pro přeshraniční pracovníky, viz článek 17 citované směrnice.

<sup>268</sup> Srov. rozhodnutí SD EU ve věci *Lassal* (C-162/09), bod 34. Podrobněji VLÁČIL, Jiří, *Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států*, Ministerstvo vnitra České republiky 2016, s. 205-206. Dostupné na:

<https://www.mvcr.cz/clanek/obecna-unijni-pravidla-pro-vstup-a-pobyt-na-uzemi-clenskych-statu.aspx> [cit. 7. 12. 2018].

<sup>269</sup> Nepřetržitost pobytu dále není dotčena dočasnou nepřítomností v daném členském státě nepřesahující celkem šest měsíců v roce, souvislou nepřítomností trvající nanejvýš dvanáct měsíců z důležitých důvodů (těhotenství, vážná nemoc, studium, vyslání za prací do zahraničí atd.) či delší nepřítomností z důvodu plnění povinné vojenské služby. Běh doby legálního pobytu však přerušuje doba výkonu trestu odnětí svobody v hostitelském členském státě. VLÁČIL, s. 206.

<sup>270</sup> KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 8.

<sup>271</sup> K tomu blíže KRÁL, *On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative*.

přetvořeného unijního občanství by také šlo vložit přímo Evropskou unií garantovaná sociální práva, z nichž některá byla uváděna výše, a povinnosti. Pro financování by však bylo zapotřebí buď změnit financování politik a fondů Unie, nebo vytvořit – jak navrhuji někteří autoři – specifický Evropský fond solidarity a zavedení minimálního základního příspěvku na příjmy.<sup>272</sup>

**Dodatečné reformy** by mohly zahrnovat posílení vazeb mezi evropskými institucemi a občanskou společností, účinnější ochranu národnostních a etnických menšin a zavedení koordinovaných opatření k řešení překážek spojených se sjednocováním rodin občanů EU a problémy diskriminace, xenofobie a rasismu v Evropě.<sup>273</sup> Občanství EU by také šlo více navázat na práva poskytovaná Listinou základní práv Evropské unie (LZP EU). Mohlo by se tak dít buď skrze změnu ustanovení týkajících se občanství EU v zakládacích smlouvách, nebo alespoň přes bližší odkaz na propojení mezi tímto institutem a LZP EU.

Samostatnou možností by také bylo propojit „osamostatněnou“ formu unijního občanství s nejrůznějšími evropskými projekty jako například Erasmus a Erasmus+ s cílem popularizovat „euroobčanský status“ mezi studenty a mladými lidmi obecně.<sup>274</sup> Podobný projekt by následně šel zavést také na vybraná zaměstnání ve formě výměnných pobytů pedagogů, dlouhodobějších zahraničních stáží nebo podpory studia jazyků a rozšiřování kvalifikací skrze hrazené zahraniční cesty, školení, sympózia nebo alespoň skrze zprostředkovávání finančně zvýhodněných zahraničních publikací a seminářů (školení) na pracovištích v jednotlivých členských státech. Tím by nejen docházelo ke zlepšování pohledů na evropskou integraci, ale i ke zvyšování kvalifikací evropských pracovníků, zvyšování konkurenceschopnosti ekonomiky v rámci EU a k podpoře lepší komunikace mezi nejrůznějšími odvětvími, mezi nimiž jsou v dnešní Evropě často velmi výrazné rozdíly.<sup>275</sup> Tímto způsobem by také docházelo k podpoře tzv. celoživotního vzdělávání vyžadovaného již nyní v mnoha oborech.

---

<sup>272</sup> VERSCHUEREN, Herwig, *Free Movement of EU Citizens. Including for the Poor?*, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 22, Issue 1, 2015, s. 10-34; KOSTAKOPOULOU, *Scala...*, s. 9; MAAS, W., *'EU Citizenship in Retrospect and Prospect'*, in: ISIN, F. E. – NYERS, P. (eds.), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, Abingdon: Routledge 2014, s. 409-417.

<sup>273</sup> Srov. CARRERA, S., *'The Framing of the Roma as Abnormal Citizens'*, in: GUILD, E. – GORTAZAR ROTACCHE, C. – KOSTAKOPOULOU, D. (eds.), *The Reconceptualisation of European Union Citizenship*, Leiden: Brill/Nijhoff 2014, s. 33-63.

<sup>274</sup> Podobně již Evropská unie postupovala v rámci projektu „Objev EU“ z počátku roku 2018 a měla by tak postupovat i v rámci projektu „Poznávej EU“. Blíže viz např. <https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/evropsky-parlament/jizdenka-zdarma-evropa-eu-osmnactiny/r~6aa188e04f7411e880d30cc47ab5f122/> [cit. 8. 12. 2018].

<sup>275</sup> Jedná se například o kvalitu služeb v oblasti IT, rozdílné způsoby vzdělávání v technických oborech v jednotlivých členských státech, rozdílnou úroveň automatizace výroby v rámci Evropské unie, atp..

Jak ale bylo argumentováno již v části věnující se možnosti oddělení občanství EU od občanství členských států jako jedné z možností řešení „snížení kvality práv“ britských občanů po Brexitu – daná koncepce má zatím velké praktické nedostatky a není zatím spolehlivě prokázána efektivnost a funkčnost takovéto formy občanství.<sup>276</sup>

---

<sup>276</sup> K tomu srov. KOCHENOV – VAN DEN BRINK.

## Závěr

Občanství Evropské unie představuje v současné době jeden z nejprogressivnějších nástrojů pokračující evropské integrace. Za více než dvacet pět let své existence se tento institut v mnohém proměnil a rozšířil do dříve nepředpokládaných oblastí. Zároveň ale vyvstaly praktické problémy při jeho nabývání a využívání, které ukazují překážky, které musí překonávat. I přesto se ale dá konstatovat, že potenciál tohoto institut nebyl vyčerpán a že při vhodném rozšíření jeho obsahu a lepší propagaci může unijní občanství hrát mnohem významnější úlohu než doposud.

Katalyzátorem diskuze o potřebě změn této specifické formy občanství, která je odvozená od občanství členských států Unie, bylo odhlasování vystoupení Spojeného království z Evropské unie v rámci tzv. Brexitu. Při komplikovanosti vyjednávání mezi představiteli EU a Velké Británie a při velkém množství otázek na praktické vymezení vztahů mezi Bruselem a Londýnem po Brexitu se naděje mnoha akademiků a unijních politiků stácejí směrem k občanství EU, které by mohlo sloužit jako řešení na některé praktické problémy, které mohou nastat ihned po oficiálním britském vystoupení.

Jedná se o práva občanů členských států EU na území Velké Británie, a to s tím rozdílem, zda přišli do Británie před Brexitem nebo až po něm. Jedná se také o práva britských státních příslušníků na území členských států EU po Brexitu. Zatímco z britské strany přišel návrh tzv. „usazeného statusu“ (settled status) pro občany členských států – spočívající *de facto* ve „zmrazení“ současných práv, kterými unijní občané v Británii disponují – někteří evropští politici na druhé straně navrhují naturalizaci britských státních příslušníků žijících na jejich území, „zmrazení“ jejich euroobčanských práv podobné britskému „usazenému statusu“ nebo zcela nové zakotvení občanství Evropské unie.

To by dle názoru některých politiků a akademiků nemělo již déle záviset na občanství členských států Unie a mělo by se vymezit jako samostatný nezávislý institut. Takovýto krok by ale byl – jak argumentuje i tato práce – v současné době velmi obtížně proveditelný a spjatý s nutností politického konsenzu v rámci 27 členských států EU a s reformou samotného obsahu rozebíraného institutu a podmínek jeho získání. Kromě toho jsou v souvislosti s občanstvím EU navrhovány také menší změny jako zajištění fungování dvojího občanství pro Brity, kde by vedle sebe bylo občanství britské a unijní, „společné“ občanství sdílené Evropskou unií a Británií či povýšení britské státní příslušnosti na úroveň „přidružené příslušnosti“ vzhledem k EU.

Všechny tyto návrhy mají potom společného jmenovatele ve snaze „zachránit“ práva unijních občanů pro Brity, tak, aby nedošlo ke „snížení kvality práv“ britských občanů.

Předně se potom jedná o britské občany s bydlištěm v ostatních členských státech EU. Pokud se vrátíme zpět na postavení občanů zbylých 27 členských států Evropské unie ve Velké Británii, je zde problém jejich dalšího právního postavení, kdy hrozí, že přijdou o výhody unijních občanů a jejich postavení poklesne na úroveň státních příslušníků třetích zemí („třetizemců“), a to hlavně v souvislosti se ztížením podmínek pro získání britského státního občanství, dlouhodobý pobyt ve Spojeném království, studium nebo dokonce i vstup do země. Proto je také ochrana práv unijních občanů jednou z priorit vyjednávání o Brexitu. Snaha využít v jejich prospěch unijního občanství je ale spíše snahou „obejít“ složitá a mnohdy nekonstruktivní politická vyjednávání. Výsledkem by tak spíše než efektivní dlouhodobá úprava pozice unijních občanů v Británii, příp. Britů na území členských států EU, mohlo být zprísňení azylové a migrační politiky ze strany Velké Británie. Politická dohoda proto stále zůstává nejtransparentnějším a z hlediska veřejné moci nejefektivnějším dlouhodobým řešením.<sup>277</sup>

Tato práce ukázala nejen původ občanství EU, jeho vývoj až do přelomového období po Brexitu a nastínila nejzávažnější problémy, kterým institut v současnosti čelí nebo může čelit, ale také se pokusila shrnout koncepcie, navrhované pro občanství Unie v rámci vyjednávání o Brexitu. Kromě toho autor také nastínil různé perspektivy dalšího vývoje unijního občanství, tak, jak se s nimi lze setkat v odborné literatuře a v názorech odborné veřejnosti. Rozebíraná témata se potom pokusil prezentovat s jejich klady i zápory, včetně reálné možnosti jejich přenesení do praxe.

Opomenuty nezůstaly ani vedlejší politické faktory brexitových vyjednávání. Byla zmíněna problematičtá otázka postavení Severního Irska, specifikum britsko-irských vztahů a pozadí zvýšeného počtu žádostí britských státních příslušníků o irské občanství a také problematičtá úprava migrace ve Velké Británii obecně a to nejen směrem k Evropské unii. Zatímco otázku dalšího problematičtého britského území – Gibraltaru – se snad podařilo alespoň částečně vyřešit dohodou mezi Velkou Británií, Španělskem a orgány EU<sup>278</sup>, na uspokojivou odpověď ohledně „tvrdošti“ Brexitu ve smyslu toho, zda britský odchod z EU proběhne na základě dohody s jejími zástupci či nikoliv, příp. za jakých podmínek a s jakým dopadem pro členské státy, si stále ještě musíme počkat.

---

<sup>277</sup> Což ostatně potvrdili jak zástupci Velké Británie, tak Evropské unie sjednáním Návrh dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018.

<sup>278</sup> „Španělsko podpoří brexit. V otázce Gibraltaru dospělo s unií a Británií ke shodě“, iRozhlas.cz, 10. prosince 2018, dostupné na: [https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/dohoda-spanelsko-velka-britanie-dohoda-brexit-gibraltar-jednani-summit-eu\\_1811241638\\_pla](https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/dohoda-spanelsko-velka-britanie-dohoda-brexit-gibraltar-jednani-summit-eu_1811241638_pla) [cit. 10. 12. 2018].

Přesto je ale důležité nastínit široké spektrum rolí, které v procesu může hrát občanství Unie a vše doplnit konstatováním, že od roku 2013 a Evropského roku občanů je právě období od konce roku 2016 do definitivního dohodnutí podmínek britského odchodu z EU obdobím, kdy se může nejzřetelněji projevit potenciál tohoto institutu a upevnit jeho konstruktivní role v budoucím směřování Evropské unie. V dnešní době totiž možná více než kdy jindy platí, že Evropská unie je jen tak silná, jak je silná důvěra jejích občanů<sup>279</sup> v samotnou evropskou myšlenku a možnost jejího mírového uskutečnění.

---

<sup>279</sup> Ve smyslu občanů jednotlivých členských států, kteří jsou zároveň také unijními občany.

## Seznam použitých zdrojů:

### 1. Seznam použité literatury:

- „*Appeal judges reject British EU citizenship claim, won't refer to EU court*“, DutchNews.nl, 19 June 2018.
- „*Catalonia's bid for independence from Spain explained*“, BBC News, 31 January 2018.
- „*Od patu k tvrdému vyjednávání. Vůbec první rozvod Bruselu s Grónskem trval roky*“, Česká televize, 23. července 2017.
- „*Mayová: Občané EU budou mít po brexitu stejná práva jako Britové*“, Česká televize, 26. června 2017.
- „*Španělsko podpoří brexit. V otázce Gibraltarů dospělo s unií a Británií ke shodě*“, iRozhlas.cz, 10. prosince 2018.
- „*Windrush generation: Who are they and why are they facing problems?*“, BBC News, 18 April 2018.
- VERY, G., '*Independentism and the European Union*', European Policy Centre, 7 May 2014.
- BACHTLER, John - BEGG, Iain, *Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges*, in: Journal of Social Policy, Volume 46, Special Issue 4 (Brexit Special Issue) October 2017, s. 745-763.
- BARBER, Nick, '*After the Vote: The Citizenship Question*', UK Constitutional Law Association, 4. 8. 2014.
- BAUBÖCK, Rainer (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019].
- BAUBÖCK, Rainer (ed.), '*Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian- Slovak tit-for-tat*', in: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory Working Paper 2010/75, Florence: European University Institute.
- BAUBÖCK, Rainer, *EU Citizens Should Have Voting Rights in National Elections, But in Which Country?*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 23-26.
- BAUBÖCK, Rainer, *The Three Levels of Citizenship within the European Union*, in: German Law Journal, roč. 15 (2014), č. 5, s. 751-764.
- BERNERI, Chiara, *Family Reunification in the EU: The Movement and Residence Rights of Third Country National Family Members of EU Citizen*, Oxford/Portland 2017.
- CARRERA, S., '*The Framing of the Roma as Abnormal Citizens*', in: GUILD, E. – GORTAZAR ROTACCHE, C. – KOSTAKOPOULOU, D. (eds.), *The Reconceptualisation of European Union Citizenship*, Leiden: Brill/Nijhoff 2014, s. 33-63.
- CARRERA, S. – GUILD, E. – CHUN LUK, N., '*What Does Brexit Mean for the EU's Area of Freedom, Security and Justice?*', CEPS, July 2016.
- CARSWELL, Simon, *Five-fold increase in UK nationals becoming Irish citizens*, The Irish Times, 9 September 2018.
- CILIA, Jonathan, *The European Union Is About To Crack Down On Malta's Citizenship-For-Sale Scheme*, LovinMalta.com, 13 August 2018.
- CLOSA, Carlos, *Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU*, in: RSCAS 2014/91 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme-127, January 2014, s. 19-23.
- DAVIES, Gareth, *Lounes, naturalisation and Brexit*, European Law Blog, 5 March 2018.
- DAVIES, Gareth, *The State of Play on Citizens' Rights and Brexit*, European Law Blog, 6 February 2018.
- DAVIES, Gareth, *Union Citizenship – Still European's Destiny After Brexit?*, European Law Blog, 7 July 2016.

DAWSON, Mark - AUGENSTEIN, Daniel, *'After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?'*, Verfassungsblog, 14. July 2016.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *A UK Exit from the EU: The End of the United Kingdom or a New Constitutional Dawn?*, in: Cambridge Journal of International and Comparative Law, 2015, Oxford Legal Studies Research Paper No. 25, March 2015.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *How Easily Could an Independent Scotland Join the EU?*, in: Oxford Legal Studies Research Paper No. 46, July 2014.

DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh, *'Scotland, Secession and the European Union'*, in: McHARG, Aileen – MULLEN, Tom – PAGE, Alan – WALKER, Neil (eds), *The Scottish Independence Referendum: Constitutional And Political Implications*, Oxford University Press 2015, s. 175-196.

EXNER, Jan, *Občanství EU po Brexitu: samostatný status nezávislý na státní příslušnosti členských států*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy: Studentská vědecká a odborná činnost 2018.

EWING, Keith D., *What will happen to workers' rights after Brexit?*, December 2017, Perspective, FES London.

FERRARA, Maurizio, *EU Citizenship Needs a Stronger Social Dimension and Soft Duties*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/]2019, s. 181-198.

FERRERA, M. – PELLEGGATA, A., *Worker mobility under attack? Explaining labour market chauvinism in the EU*, in: Journal of European Public Policy, Vol. 25, Issue 10, 2018, s. 1461-1480.

GARNER, Oliver, *After Brexit: Protecting European Citizens and Citizenship from Fragmentation*, in: European University Institute: Working Papers, 2016, No. 22, s. 1-21.

GEOGIDAOU, Z., *'Foreword'*, in: CARRERA NUNEZ, S. – DE GROOT, G.-R. (eds.), *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Citizenship*, (ILEC), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2015, s. xvii-xix.

GLEESON, Colin – POLLAK, Sorcha, *Brexit aids surge in Irish passport applications*, The Irish Times, 29 May 2018.

GORMLEY-HEENAN, Cathy – AUGHEY, Arthur, *Northern Ireland and Brexit: Three effects on 'the border in the mind'*, in: The British Journal of Politics and International Relations, Vol 19, Issue 3, 2017, s. 497-511.

GROENENDIJK, Kees, *Five Pragmatic Reasons for a Dialogue with and Between Member States on Free Movement and Voting Rights*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/]2019, s. 51-54.

GRYGAR, T., *O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice*, in: Časopis pro právní vědu a praxi [online], roč. 2014, č. 4, s. 352-359.

HERSZENHORN, David M., *EU's goal in Brexit talks: divorce first*, Politico.eu, 3/22/17, Updated 8/17/17.

HLAVIENKOVÁ, Pavlína, *Občanství Unie a jeho právní dimenze (vybrané aspekty)*, Diplomová práce, Olomouc 2016.

JOPPKE, Christian, *Liberal Citizenship Is Duty-Free*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/]2019, s. 199-204.

KOCHENOV, Dimitry - VAN DEN BRINK, Martijn, *A Critical Perspective on Associate EU Citizenship after Brexit*, DCU Brexit Institute - Working paper N. 5/2018, University of Groningen Faculty of Law Research Paper, 2018, No. 12., May 2018.

KOCHENOV, Dimitry, *Citizenship's Role in the European Federation*, in: University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series, No. 9/2018, March 2018.

KOCHENOV, Dimitry, *'Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance'*, in: European Law Journal, Vol. 17(3), 2011, s. 323-343.

- KOCHENOV, Dimitry, *EU Law of the Overseas*, Dordrecht: Kluwer Law International 2011.
- KOCHENOV, Dimitry, *Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, in: *Columbia Journal of European Law*, Vol. 15, No. 2, 2009, s. 169-237.
- KOCHENOV, Dimitry, *On Tiles and Pillars: EU Citizenship as a Federal Denominator*, in: *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series*, No. 07/2017, May 2017.
- KOCHENOV, Dimitry – LINDEBOOM, Justin, *Pluralism Through Its Denial: The Success of EU Citizenship*, in: *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series* No. 1/2018, January 2018.
- KOLMAN, P., *Proč cizinec nesmí být členem české politické strany?*, in: *Bulletin-advokacie.cz* [online], publikováno 26. 1. 2016.
- KOSTAKOPOULOU, Dora, *Brexit, Voice and Loyalty: Reflections on Article 50 TEU*, in: *European Law Review*, Vol. 41(4), 2016, s. 484 - 487.
- KOSTAKOPOULOU, Theodora, *Scala Civium: Citizenship Templates Post-Brexit and the European Union's Duty to Protect EU Citizens*, in: *Journal of Common Market Studies*, No. 1, May 2018.
- KRÁL, Richard, *Evropská občanská iniciativa a její aktuální reforma*, in: ŠMEJKAL, Václav a kol., *Evropská unie po brexitu: Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*, Praha. Wolters Kluwer 2018, s. 85-102.
- KRÁL, Richard, *Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství*, in: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, roč. 2013, č. 2, s. 9-14.
- KRÁL, Richard, *On the Unfulfilled Democratisation Potential of the European Citizens' Initiative*, in: *Charles University in Prague Faculty of Law Research Paper*, No. 1/2, 2018, s. 1-17.
- KRAMER, D., *“Earning social citizenship in the European Union: free movement and access to social assistance benefits reconstructed”*, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 18, 2016, s. 270-301.
- LENAERTS, Koen, *EU citizenship and the European Court of Justice's “stone-by-stone” approach*, in: *International Comparative Jurisprudence*, Vol. 1, Issue 1, 2015, s. 1-10.
- MAAS, W., *‘EU Citizenship in Retrospect and Prospect’*, in: ISIN, F. E. – NYERS, P. (eds.), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*, Abingdon: Routledge 2014, s. 409-417.
- MARRERO GONZÁLEZ, Guayasén, *‘Brexit’ Consequences for Citizenship of the Union and Residence Rights*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, Issue 5, 2016, s. 796-811.
- MARS, Sylvia – MURRAY, Colin - O'DONOGHUE, Aofie – WARWICK, Ben (eds.), *Bordering two unions: Northern Ireland and Brexit*, Bristol University Press, Policy Press. 2018.
- McMAH, Lauren, *Why the world's wealthiest people are desperate for this passport*, nzherald.com, 10 September 2018.
- MINDUS, Patricia, *‘Citizenship and Arbitrary Law-Making: On the Quaintness of Non-national Disenfranchisement’*, in: *7 Società Mutamento Politica* 13, 2016, Special Issue ‘Citizenships of Our Times’.
- MINDUS, Patricia, *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*, Palgrave Macmillan 2017.
- MORRIS, Anne, *Settled Status – EU Citizens in the UK Post-Brexit*, 21 June 2018.
- MURRAY, Fiona, *The Rise and Rise of EU Citizenship*, in: GOUDAPPEL, Flora A.N.J. – HIRSCH BALLIN, Ernst M. H. (eds.), *Democracy and Rule of Law in the European Union*, Asser Press 2016.
- NIC SHUIBHNE, Niamh, *‘(Some of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci’*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012, s. 349-380.

NIC SHUIBHNE, Niamh, *'What I tell you three times is true: lawful residence and equal treatment after Dano'*, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol 23, 2016, s. 908-936.

MADAMA, Ilaria, *Enhancing the Visibility of Social Europe: A Practical Agenda for 'The Last Mile'*, in: BAUBÖCK (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 261-266.

O'BRIEN, Charlotte, *'I trade, therefore I am: Legal personhood in the European Union'*, in: *Common Market Law Review*, Vol. 50, Issue 6, 2013, s. 1643–1684.

O'BRIEN, Charlotte, *'There's Only One Woman on the UK Brexit Negotiating Team – Here's why that Matters.'*, *The Conversation*, 25 July 2017.

ONDŘEJEK, Pavel, *Pilotní rozsudek Evropského soudu pro lidská práva týkající se bezdomovectví*, Výzkumné centrum pro lidská práva, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 10. 7. 2012.

OWEN, David, *How to Enfranchise Second Country Nationals? Test the Options for Best Fit, Easiest Adoption and Lowest Costs*, in: BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 33-36.

PEERS, Steven, *Beyond Blue Passports: UK/EU immigration after Brexit*, *EU Law Analysis*, 27 December 2017.

PEERS, Steve, *Dual citizens and EU citizenship: clarification from the ECJ*, *EU Law Analysis*, 15 November 2017.

PIRIS, Jean-Claude, *The Future of Europe: Towards a Two Speed EU?*, Cambridge University Press 2012.

PROGIN-THEUERKAUF, Sarah, *K. A. and Others – The Zambrano Story Continues*, *European Law Blog*, 22 May 2018.

RETTMAN, Andrew, *Malta's sale of EU passports causes controversy*, *EU Observer*, 7 January 2014.

RETTMAN, Andrew, *EU institutions attack Malta passport scheme*, *EU Observer*, 16 November 2014.

RIEDER, Clemens M., *'The Withdrawal Clause of the Lisbon Treaty in the Light of EU Citizenship: Between Integration and Disintegration'*, in: *Fordham International Law Journal*, Volume 37, Issue 1, 2013, Article 9, s. 147-174.

ŘÍČKA, Roman – SEHNÁLEK, David, *Neřešené problémy úpravy unijního občanství aneb Malta zlobí*, in: *Časopis pro právní vědu a praxi*, 4/2015.

SEELEIB-KAISER, Martin, *EU Citizenship, Duties and Social Rights*, in: BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 231-234.

SHAW, Jo, *Citizenship and free movement in a changing EU: Navigating an archipelago of contradictions*, in: MARTILL, Benjamin – STAIGER, Uta, *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, UCL Press 2018 s. 161-164.

SHAW, Jo, *'Citizenship, Migration and Free Movement in Brexit Britain.'*, in: *German Law Journal (Brexit Supplement)*, 2016, No. 17, s. 99-104.

SHAW, Jo, *EU citizenship: Still a Fundamental Status?*, in: BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 1-17.

SHAW, Jo (ed.), *'Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?'*, in: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory Working Paper 2011/62, Florence: European University Institute.

SHAW, Jo, *'Scotland: 40 Years of EU Membership'*, in: *Journal of Contemporary European Research*, Vol 8, 2012, s. 547-554.

SHAW, Jo, *'The quintessentially democratic act?: Democracy, political community and citizenship in and after the UK's EU referendum of June 2016'*, in: *Journal of European Integration*, Vol. 39, 2018, s. 559-574.

- SKALKA, Tibor, *O členství občanů jiných členských států Evropské unie v českých politických stranách*, in: Časopis pro právní vědu a praxi, XXVI, 2/2018, s. 283-304.
- STEHLÍK, Václav – HAMULÁK, Petr – PETR, Michal, *Právo Evropské unie. Ústavní základy a vnitřní trh*, Praha: Leges 2018.
- STEINBES, M., 'Nach dem Brexit-Referendum: ein Fast Track zur deutschen Staatsbürgerschaft für bedrohte Unionsbürger!', VerfBlog, 24 Juni 2016.
- STRUMIA, Francesca, *Brexitng European Citizenship Through the Voice of Others*, in: German Law Journal (Brexit Supplement), 2016, No. 17, s. 109-115.
- [Soudní dvůr Evropské unie], Tisková zpráva č. 64/18, 8. května 2018, rozsudek ve věci C-82/16 K. A. a další v. Belgische Staat (Slučování rodin v Belgii).
- SVOBODOVÁ, Magdaléna, *Státní občanství České republiky v kontextu současného unijního práva*, in: Správní právo, roč. 50, č. 7-8, s. 380-390.
- ŠLOSARČÍK, Ivo, *Právní a politický systém Evropské unie*, 4. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR 2017.
- TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. – DUMBROVSKÝ, T. (ed.), *Evropské právo*, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2014.
- TOMÁŠEK, Michal, *Maďarsko na výspě EU*, Právní rádce, 13. 11. 2015.
- TOMÁŠEK, Michal – TÝČ, Vladimír a kol., *Právo Evropské unie*, 2. vydání, Praha: Leges 2017.
- VANDENBROUCKE, Frank, *EU Citizenship Should Speak Both to the Mobile and the Non-Mobile European*, in: BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 211-218.
- VENABLES, Tony, *Incremental Changes Are not Enough – Voting Rights Are a Matter of Democratic Principle*, in: BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating European Citizenship*, Springer Open [2018/2019], s. 77-80.
- VERSCHUEREN, Herwig, *Free Movement of EU Citizens. Including for the Poor?*, in: Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 22, Issue 1, 2015, s. 10-34.
- VLÁČIL, Jiří, *Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států*, Ministerstvo vnitra České republiky 2016.
- WILKINSON, Michael, *Theresa May confirms Britain will leave Single Market as she sets out 12-point Brexit plan*, The Telegraph, 17 January 2017.
- WRAY, Helena, *What would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?*, EU Law Analysis, 17 November 2014.
- ZIEGLER, Ruví – SHAW, Jo – BAUBÖCK, Rainer (eds.), *Independence Referendums: Who Should Vote and Who Should be Offered Citizenship?*, in: EUI Working Paper RSCAS 2014/90.
- ZIEGLER, Ruví, 'The Referendum of the UK's EU Membership: No Legal Salve for its Disenfranchised Non-resident Citizens', VerfBlog, 21 June 2016.

## 2. Seznam použité judikatury:

### **Soudní dvůr EU**

- Alokpa* (C-86/12) ECLI:EU:C:2013:645.
- Baumbast* (C-413/99) ECLI:EU:C:2002:493.
- Coman* (C-673/16) ECLI:EU:C:2018:385.
- Dano* (C-333/13) ECLI:EU:C:2014:2358.
- Dereci* (C-256/11) ECLI:EU:C:2011:734.
- Garcia Avello* (C-148/02) ECLI:EU:C:2003:539.
- Grzelczyk* (C-184/99) ECLI:EU:C:2001:458.
- Chavez-Vilchez* (C-133/15) ECLI:EU:C:2017:354.
- Iida* (C-40/11) ECLI:EU:C:2012:691.

*K. A. a další v. Belgische Staat (Slučováno rodin v Belgii)* (C-82/16) ECLI:EU:C:2018:308.  
*Kaur* (C-192/99) ECLI:EU:C:2001:106.  
*Lassal* (C-162/09) ECLI:EU:C:2010:592.  
*L. N.* (C-46/12) ECLI:EU:C:2013:97.  
*Lounes* (C-165/16) ECLI:EU:C:2017:862.  
*McCarthy* (C-434/09) ECLI:EU:C:2011:277.  
*Metock* (C-127/08) ECLI:EU:C:2008:449.  
*Micheletti* (C-369/90) ECLI:EU:C:1992:295.  
*Sala* (C-85/96) ECLI:EU:C:1998:217.  
*Singh a další* (C-218/14) ECLI:EU:C:2015:476.  
*Skanavi a Chryssanthakopoulos* (C-193/94) ECLI:EU:C:1996:70.  
Spojené věci *O., S.* (C-356/11) a *L.* (C-357/11) ECLI:EU:C:2012:776.  
*Styrelsen* (C-46/12) ECLI:EU:C:2013:97.  
*R. Banger, P. Rado v Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber)* (C-89/17) ECLI:EU:C:2018:570.  
*Rendon Marin* (C-165/14) ECLI:EU:C:2016:675.  
*Rottmann* (C-135/08) ECLI:EU:C:2010:104.  
*Ruiz Zambrano* (C-34/09) ECLI:EU:C:2011:124.  
*Tjebbes* (C-221/17).  
*Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku* (C-87/12) ECLI:EU:C:2013:291.  
*Zhu a Chen* (C-20/02) ECLI:EU:C:2013:645.

### **Ostatní**

*Kurić a ostatní v. Slovinsko*, Stížnost č. 26828/06.  
*Rechtbank Amsterdam*, zaak C/13/640244/KG ZA 17-1327.

### **3. Seznam použitých právních předpisů:**

Evropský pilíř sociálních práv 2017.

Evropská úmluva o lidských právech (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 1950).

*Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)*, European Commission: Press releases database [online] European Commission, 2014.

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (Lisabonská smlouva).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/589 ze dne 13. dubna 2016 o Evropské síti služeb zaměstnanosti (EURES), přístupu pracovníků ke službám mobility a další integraci trhů práce a o změně nařízení (EU) č. 492/2011 a (EU) č. 1296/2013 .

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie Text s významem pro EHP.

Návrh dohody o Brexitu ze 14. listopadu 2018, (Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018).

Pozměňující nařízení o imigraci (Evropský hospodářský prostor) z roku 2012 (Nařízení 2012/1547).

Protokol č. 2 k Aktu o přistoupení, vztahující se k Faerským ostrovům, 1972.

Rozhodnutí 96/409/SZBP o zavedení náhradního cestovního dokladu rozhodnutí.

Směrnice 94/80/ES o obecních volbách .

Směrnice 93/109/ES o volbách do Evropského parlamentu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES 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/EHSText s významem pro EHP.

Směrnice Rady (EU) 2015/637 ze dne 20. dubna 2015 o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce s cílem usnadnit konzulární ochranu nezastoupených občanů Unie ve třetích zemích a o zrušení rozhodnutí 95/553/ES.

Smlouva o Evropské unii (SEU).

Smlouva o Evropském společenství (SES).

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

*Standard Eurobarometer 89*, Spring 2018.

*UK-EU Joint Report 2017*.

*UK-EU Joint Technical Note 2017*.

#### **4. Seznam použitých internetových zdrojů:**

<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/06/20/digital-single-gateway-easier-access-to-online-information-and-procedures/> [cit. 7. 12. 2018].

<https://www.dzs.cz/cz/evropsky-sbor-solidarity/> [cit. 7. 12. 2018].

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139&langId=cs> [cit. 7. 12. 2018].

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) [cit. 7. 12. 2018].

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS\\_BRI\(2018\)625116\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf) [cit. 10. 12. 2018].

<https://www.euroskop.cz/8917/sekce/zakladajici-smlouvy/> [cit. 7. 12. 2018].

<https://www.investopedia.com/terms/b/brexit.asp> [cit. 5. 11. 2018].

<https://www.mvcr.cz/clanek/obecna-unijni-pravidla-pro-vstup-a-pobyt-na-uzemi-clenskych-statu.aspx> [cit. 7. 12. 2018].

<https://www.naerasmusplus.cz/cz/mobilita-osob-mladez/evropska-dobrovolna-sluzba/> [cit. 7. 12. 2018].

<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/evropsky-parlament/jizdenka-zdarma-evropa-eu-osmnactiny/r~6aa188e04f7411e880d30cc47ab5f122/> [cit. 8. 12. 2018].