

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

Diplomová práce

**Občanství EU a jeho význam v integračním
procesu**

Diana Kušteková

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):

20. září 2009

Děkuji panu JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi, CSc., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a rady při psaní práce.

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 20.9.2009

Diana Kušteková

OBSAH

Úvod.....	1
1 Obecný úvod do problematiky občanství	3
1.1 Terminologický exkurz.....	3
1.2 Občanství jako status	7
1.3 Občanství jako privilegovaný vztah.....	9
1.4 Občanství jako identita.....	11
2 Retrospektiva: od volného pohybu pracovníků k unijnímu občanství (od Říma po Lisabon).....	14
2.1 Volný pohyb pro příslušníky členských států.....	14
2.2 Evropa občanů.....	19
2.3 Maastricht: zrod Evropské Unie, zrod unijního občanství.....	22
2.4 Amsterdam: prostor svobody, bezpečnosti a práva.....	25
2.5 Charta základních práv EU, Ústava pro Evropu a Lisabonská smlouva.....	26
3 Materiální rozbor: co je obsahem občanství EU?.....	30
3.1 Právo pohybu a pobytu.....	31
3.1.1 Pohyb a pobyt: legislativa a judikatura.....	31
3.1.2 Práva související s uplatněním práva pohybu a pobytu: rovnost zacházení a zákaz diskriminace.....	38
3.1.3 Postavení příslušníků třetích států.....	41
3.2 Právo volit a být volen.....	44
3.2.1 Právo volit a být volen v obecních volbách.....	44
3.2.2 Právo volit a být volen do Evropského parlamentu.....	46
3.3 Právo na diplomatickou a konzulární ochranu.....	48

3.4	Petiční právo.....	50
3.5	Právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv.....	53
3.6	Práva vůči evropským orgánům a institucím.....	54
4	Občanství Unie: nový koncept nadstátního občanství.....	56
4.1	Občanství Unie jako základní status.....	57
4.2	Občané Unie a jejich vztah k EU.....	61
4.3	Existuje „evropská“ identita občanů Unie?.....	65
4.4	Potenciál občanství Unie.....	68
	Závěr.....	73
	Seznam použité literatury.....	77
	Abstract.....	80
	Seznam klíčových slov / Keywords.....	82

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EHS	Evropské Hospodářské Společenství
ES	Evropské Společenství
EU	Evropská Unie
ESD, Soudní dvůr	Evropský soudní dvůr
EÚLP	Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
Smlouva EHS	Smlouva o založení Evropského Hospodářského Společenství
Smlouva ES	Smlouva o založení Evropského Společenství
Smlouva o EU	Smlouva o Evropské Unii

ÚVOD

Od roku 1993 jsou občané členských států Evropské Unie zároveň i občany Unie. Už samotný institut *státního* občanství je těžko uchopitelný. Pro někoho je to historická konstrukce, která provázela stát od jeho vzniku, pro někoho je to otázka oddanosti a citového pouta ke své zemi, pro jiného otázka každodenního praktického života. Jisté je však to, že náš občanský status nás determinuje a nabytí státního občanství v mnohém předurčuje naše bytí ve společnosti. Občanství totiž funguje jako kritérium pro posouzení, kdo jsme „my“ a kdo jsou „oni“. A to v časech zvýšené migrace ve světě a rozvoje mezinárodních vztahů soukromých i veřejných činí z občanství pořád aktuální téma.

Do toho nám vstupuje občanství *nadstátní*, občanství Evropské Unie, která je ve svém jádru mezinárodní organizací. Jelikož je občanství termín spadající do ústavního práva, do té doby typický institut státní, nemůžeme se bránit přirozeným otázkám, co znamená zavedení občanství pro proces evropské integrace.

Proces evropské integrace je v mnohém úspěšným projektem. Postupným propojováním a přenosem kompetencí z členských států na nadnárodní organizaci byl dosažen silný evropský trh, v oběhu je zavedena stabilní evropská měna, evropská životní úroveň je vnímána jako vysoká a evropský prostor jako prostor míru a bezpečí. Ale unijní občanství? Posouvá se tím integrace do dalšího stadia? Znamená to, že Evropská Unie směřuje k vlastní státnosti?

Tato práce se zaměřuje na zkoumání unijního občanství jako dosud nevídaného jevu na nadstátní úrovni. Občanství je sice kategorií právní, jeho efektivita je však do velké míry závislá na sociální realitě a proto jsou v práci zohledněny i mimoprávní aspekty a použity sociologické a politologické přístupy k analýze problematiky.

Práce je členěna do čtyř kapitol. V první kapitole se zabírám státním občanstvím a tím, co se jím rozumí v evropském prostoru. V další kapitole je pozornost věnována historickému vývoji, který zavedení unijního občanství předcházel. Zpětný pohled v mnohém vysvětluje dnešní podobu občanství Unie a je rovněž vodítkem pro možný další vývoj institutu. Ve třetí kapitole přistupuji k analýze úpravy unijního občanství v komunitárním pozitivním právu se snahou přiblížit, co znamená unijní občanství pro jeho nositele. Závěrečná kapitola přináší syntézu získaných poznatků ze všech předchozích kapitol pro celkové zhodnocení povahy unijního občanství a jeho potenciálu v dalším integračním procesu.

Cílem práce je přinést komplexní pohled na unijní občanství, které stejně jako občanství státní má více rozměrů. Jeho komparace se státním občanstvím se dotýká širšího kontextu evropské integrace, ústavnosti a politického systému Evropské Unie. Vedoucí otázkou je, **co znamená být občanem Evropské Unie** a to jak z pohledu jednotlivce, tak z pohledu Evropské Unie. Práce ukazuje, že instituty běžné v státovědných disciplínách získávají při jejich aplikaci na nadstátní úrovni nový význam, daný zvláštnostmi nadstátního celku, a jako takové je nutno vnímat.

Zaměřuji se pouze na integrační proces v rámci Evropského Společenství / Evropské Unie, stranou mé práce zůstává evropská integrace v širším slova smyslu, kam spadají i jiné formy poválečné spolupráce evropských států v jiných mezinárodních organizacích (Rada Evropy, NATO, OECD atd.). Mimo dosah mé práce zároveň patří další otázky související s problematikou občanství jako způsoby jeho nabývání a pozbývání, stejně i jeho mezinárodní a vnitrostátní úprava.

1 OBECNÝ ÚVOD DO PROBLEMATIKY OBČANSTVÍ

Pojem občanství se často váže s přívlastkem státní. Není divu, občanství je tradičně chápáno jako jeden ze základních prvků moderního státu. Obecně pojednávajíc o občanství, se mnozí autoři shodují v tom, že se jedná o termín s nejasně definovaným obsahem,¹ který má různé právní, politické i společenské aspekty. Definici občanství navíc ztěžuje skutečnost, že se jedná o pojem vyvíjející se v čase a v prostoru, který je ve velké míře odvislý na historickém, kulturním a politickém prostředí dané země. Občanství ve starořecké polis mělo jiný význam než revoluční ideje občanství ve Francii v roce 1789 a jinak je vnímáno po 2. světové válce v souvislosti s internacionalizací lidských práv, dekolonizací, narůstající migrací a postupující globalizací. V této kapitole se budu snažit stručně přiblížit tento pojem z různých hledisek tak, jak je chápán dnes v evropském prostoru. Cílem této kapitoly není vyčerpávající pojednání o různých teoriích občanství, nýbrž shrnutí v literatuře všeobecně přijímaných tezí, které mi dále poslouží k vysvětlení, proč je občanství pro stát tak důležité a v čem spočívá výzva, kterou občanství Unie s sebou přináší.

1.1 Terminologický exkurz

Na začátek považuji za potřebné vyjasnit dva termíny, které jsou si velmi blízké: státní občanství a státní příslušnost. Oba výrazy jsou často používány jako synonyma, ale obsahově přeci jen nejsou totožné. Státní příslušnost je výrazem širším než státní občanství.² Znamená, že určitá osoba (nebo dokonce i objekt) je spjata s určitým státem,

1 Riesenberga, P., *Citizenship in western tradition, Plato to Rousseau*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992, s. xvi: „*Citizenship is not clear. There is no single office in which its essence is defined. It has no central mission, nor is it clearly an office, a theory, or a legal contract.*“

2 Pavlíček, V. a kolektiv, *Ústavní právo a státověda, I. Díl, Obecná státověda*, Praha: Linde, a.s., 1998,

že mezi nimi existuje užší vztah. V případě fyzických osob je tímto vztahem právě státní občanství, v případě právnických osob se za tento užší vztah všeobecně považuje buď sídlo právnické osoby na území daného státu, nebo její zřízení podle práva daného státu.³ O státní příslušnosti se rovněž mluví v souvislosti s loděmi, letadly nebo kosmickými objekty. Jedná se o tzv. princip vlajky, imatrikulace či registrace, kterým stát určuje v mezinárodněprávním kontextu svoji kompetenci a odpovědnost za takovýto objekt.⁴ Dále je státní příslušnost na rozdíl od státního občanství pojmem neutrálním. Zatímco termín státní příslušnost naznačuje toliko, že jednotlivec přísluší k danému státu, z čehož následně vyplývají určité práva a povinnosti, občanství nadto v sobě skrývá i jakýsi subjektivní prvek vztahu mezi jednotlivcem a státem (viz. níže v následujících podkapitolách) a jen jestli je tento subjektivní prvek skutečný, je občanství považováno za efektivní.

Jinou terminologickou pastí je vztah dvou úzce souvisejících termínů, objevujících se v zahraničních textech, a to anglické *citizenship* a *nationality* nebo francouzské *citoyenneté* a *nationalité*, které se do českého jazyka překládají shodně: občanství⁵. Vztah mezi oběma pojmy by se dal popsat jako dvě strany jedné mince, neboť v obou případech jde o místo jedince ve větší organizační společenské struktuře, kterou je tradičně stát. Zatímco *nationality* naznačuje kulturní vazby jednotlivce na stát, *citizenship* ukazuje spíše na politickou účast na státě a je chápáno jako členství v politickém společenství,⁶ kde kulturní, jazykové aspekty nehrají roli, jelikož se staví na principu rovnosti všech před zákonem. Mnoho autorů avšak v tomto směru nečiní mezi zmíněnými pojmy zásadní rozdíl a oba pojmy používají promiskue.

Pojem *nationality/nationnalité* lze rovněž do českého jazyka přeložit jako příslušnost k národu ve smyslu národnosti. Nahlédneme-li do francouzského

s. 62-63

3 Hendrych, D. a kolektiv, *Právní slovník*, 2. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck, 2003, pod heslem Státní příslušnost podle mezinárodního práva, s.980

4 tamtéž

5 Obdobně platí pro dvojici *citizen/national*, resp. *citoyen /national*, které označují tutéž osobu občana.

6 Goudappel, F., *From national citizenship to European Union citizenship*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 33

právníckého slovníku, zjistíme, že *nationalité* je soubor osob mající společné znaky (rasové, kulturní, jazykové), pro něž je na místě, aby tyto osoby měly svůj vlastní stát nebo aby byla jejich osobitost chráněna k tomu účelu vydanými pravidly ze strany státu, k němuž přísluší.⁷ Pro občanství v moderním smyslu není národnost definičním kritériem a tudíž je možné, aby osoby stejné národnosti měly rozdílné občanství, stejně jako občané jednoho státu měli národnosti různé.

Dalším uváděným rozdílem je, že *citizenship* je chápáno jako čistě vnitřní záležitost daného státu, zatímco *nationality* referuje spíše k mezinárodněprávnímu aspektu pojmu. V tomto pojetí jsou *citizens* a *nationals* dvě kategorie osob, přičemž *citizens* je skupina jednotlivců definovaná vnitrostátním právem, na niž je běžně odkazováno v ústavách, kdežto *nationals* poukazuje na vztah mezi jednotlivcem a státem, jež je uznávaný za hranicemi toho státu.⁸ S tímto terminologickým rozlišením pracují i mnohé mezinárodněprávní dokumenty,⁹ ve kterých je v autentickém znění právě použit pojem *nationality*.¹⁰ V českém jazyce se obvykle v tomto ohledu užívá k rozlišení pojem státní příslušnost jako vazba jednotlivce na stát z pohledu mezinárodního práva a státní občanství jako vazba jednotlivce na stát z pohledu občanských a politických práv.¹¹

Nakonec ještě k různým termínům pro pojmenování osobní složky státu. Kromě

7 Cornu, G., *Vocabulaire, juridique*, 8e édition, Paris: Presses universitaires de France, 2007, pod heslem Nationalité, bod 4, s. 606

8 Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004, s. 20-21

9 Např. Evropská úmluva o státním občanství (European Convention on Nationality) z roku 1997 přijata na půdě Rady Evropy, CETS No.: 166, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=166&CM=2&DF=18/09/2009&CL=ENG>

10 Stojí za povšimnutí, jak se s tímto rozlišením na vnitrostátní a mezinárodní aspekt vypořádala formulace čl. 17 SES v anglickém znění:

„1. Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.“

11 Valášek, M. a Kučera, V., *Státní občanství, komentář, zákon o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*, Praha: Linde a.s., 2006, s.10

občané najdeme v různých dílech věnovaným učení o státu další výrazy, například *lid* nebo *národ*. Tyto pojmy jsou často zaměňované a také mohou být zdrojem terminologických nejasností, proto je potřebné osvětlit jejich obsah a souvislost s občanstvím. Pojem lidu, který užívá například i G. Jellinek ve své slavné tříprvkové definici státu, je spojován zejména s myšlenkou suverenity lidu. Lid je chápán jako přirozený nositel moci. Avšak ve své mnohosti není schopen moc vykonávat bez organizované struktury a tak onu svou přirozenou moc deleguje na instituci zvláště k tomuto účelu vytvořenou a udržovanou - na stát. Rozdíl mezi lidem a občany je míra abstraktnosti. Zatímco lid je chápán jako konstituanta státního zřízení (moc ústavodárná) v abstraktní rovině, občanství a občané jsou výrazem konkrétní politické participace jednotlivce v rámci moci ustavené.¹²

Pojem národa je již trochu složitější. Spjatost národa a státu je dána historickým vývojem, především od konce 18. století, kdy se postupně buduje a sílí národně osvobozené hnutí a s ním i koncepce národního státu. Vymezení občanů coby vlastních členů ve společnosti se odehrává v rámci národní pospolitosti. Panuje přesvědčení, že národ, jež pojí mezi sebou jednotlivce mající společné kulturní znaky, historii a jazyk a zejména vlastní národní vědomí, je nejvhodnější půdou pro společnou politickou reprezentaci a jednotné politické vedení. Národní státy se v historii ukázaly být dostatečně silné jak zevnitř i zvenčí, zatímco mnohonárodní státy čelily vnitřnímu napětí, co bylo dáno zejména nerovným přístupem k moci. Během první světové války se objevují hlasy dovolávající se práva národů na sebeurčení, které bylo definitivně stvrzeno i v mezinárodních dokumentech po jejím skončení. Vzhledem ke všem těmto historickým souvislostem má dodnes pojem národ i politickou konotaci, čímž se přibližuje významu občanství. Ve francouzské a anglosaské tradici pojem národ již podstatně dříve než u nás zahrnuje více méně celou státní společnost, společnost občanů, a ve státovědných dílech je používán ve smyslu politického národa. Je zřejmé, jak je již napsáno výše, že v mnohých případech budou mít příslušníci jednoho národa i stejné občanství, není to přesto nutné pravidlo a je nutno mít na paměti rozdílné vazby, které jsou obsahem těchto pojmů: v prvním případě kulturní, ve druhém právní.

12 Klokočka, V., *Ústavní systémy evropských států, srovnávací studie*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Linde, a.s., 2006, s. 266-269

1.2 Občanství jako status

Občanství lze pojímat jako status jednotlivce, který z něj činí člena určitého vyššího společenství osob a který tudíž definuje nejen jednotlivce samého, ale také dané společenství. Z pohledu státu jako onoho vyššího společenství znamená regulace občanství (jeho nabývání, příp. pozbývání) vymezení okruhu subjektů, nad kterými vykonává svou personální výsost, a koneckonců vymezení sebe sama. Stát nemůže existovat bez vlastních občanů. Občané tvoří jádro osobní složky,¹³ která stát definuje a na které se stát zakládá (vedle složky územní a mocenské). Z tohoto důvodu jsou otázky občanství, jeho získávání a ztráta, považovány dodnes za spadající do výlučné vnitřní působnosti každého státu jako záležitosti přímo se dotýkající jeho státní suverenity.

Z pohledu jednotlivce status občana otevírá cestu k plnohodnotnému členství ve státě. Členství vzniká buď na základě objektivní události, většinou narozením,¹⁴ nebo na základě jeho udělení ze strany státu, přičemž stát má v rozhodování plnou diskreční pravomoc. Takto nám v rámci obyvatelstva vzniká zvláštní skupina občanů s maximem práv vůči státu v protikladu s cizinci, tj. osobami nemající občanství státu, na území kterého se nacházejí. Tato exkluzivnost občanského statusu umožňuje rozdělení obyvatelstva na občany a cizince, co má důsledky jak uvnitř, tak i vně hranic státu. Jen první kategorie požívá plné ochrany a péče ze strany státu v podobě občanských práv (viz další podkapitola). Druhé je garantován výkon ústavně zaručených základních práv (tzv. minimální standart), často formulovaných jako „Každý má právo...“. Nicméně tyto základní práva je nutno vykládat s ohledem na předpisy cizineckého práva, které podmiňují a často omezují pobyt cizince v zemi.¹⁵ Omezení, která se uplatňují vůči cizincům, mohou mít různou podobu od dodatečných povinností až po širší výčet možných sankčních opatření, včetně možnosti vyhoštění. V případě občanů se naopak

13 Kromě svých občanů samozřejmě vykonává stát svou moc i vůči neobčanům nacházejícím se na jeho území z důvodu své územní výsosti, v tomto smyslu je pak pojmovým znakem státu obyvatelstvo obecně.

14 Výběr konkrétního kritéria je v rukou státu: v zásadě státy volí buď princip *ius soli* (narození na území státu) nebo *ius sanguinis* (narození z rodiče-občana státu) anebo kombinaci těchto principů.

15 Goudappel, F., *From national citizenship to European Union citizenship*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 27

prosazuje ochranná funkce občanskoprávního statusu a uplatňuje zásada, že stát nesmí vyhostit vlastního občana nebo zásada nevydávání vlastních občanů v oblasti trestního stíhání.¹⁶ V mezinárodněprávním kontextu pak občanství osoby určuje, pod který stát tato osoba spadá a který stát za ni „odpovídá“. Tento stát je zavázán takovou osobu přijmout zpět na své území v případě, že se tato stane nežádanou v jiném státě.¹⁷ Dále se odpovědnost státu za své občany projevuje v institutu diplomatické a konzulární ochrany. Diplomatická ochrana znamená, že se stát dovolává odpovědnosti jiného státu za újmu způsobenou fyzické nebo právnické osobě, které mají státní příslušnost státu dovolávajícího se odpovědnosti. Ochrana jednotlivce spočívá tedy v tom, že stát, který se domnívá, že jiný stát jednal s jeho občanem způsobem neslučitelným s mezinárodním právem, přebírá nároky svého občana a sám je uplatňuje vůči druhému státu jako vlastní. Stát poskytující diplomatickou ochranu přitom vystupuje sám za sebe, nejedná jako zástupce svého občana. Je nutno podotknout, že toto zaštitění je právo státu, nikoliv jeho povinnost. Co se týče konzulární ochrany, jejím předmětem je poskytování podpory a pomoci občanům nacházejících se v zahraničí, kteří se ocitli v mimořádných tíživých situacích (od ztráty dokladů, přes zatčení nebo zadržení, až po úmrtí a repatriaci ostatků).

Pojímání občanství jako statusu osoby, na základě kterého jí následně plyne určitý soubor práv a povinností, je možno sledat již v dobách raných forem státnosti. Odpovídají mu *civitas* plnohodnotného římského občana ve starověku, který znamenal příslušnost občana k římské obci a jeho plnou právní subjektivitu.¹⁸ Anebo *inkolát* a *poddanství* ve středověku, prostřednictvím kterých byli jednotlivci spjati s půdou patřící vrchnosti. Cílem těchto institutů bylo mj. definování *ratione personae* existující moci. S nástupem osvícenství a přirozenoprávních filozofií na konci 18. století se objevuje nová teorie občanství, která je postavená na myšlence společenské smlouvy a která vidí občanství jako vzájemný vztah mezi jednotlivcem a jeho státem.

16 k problematice vydávání vlastních občanů v evropském právu níže v poznámce č. 126)

17 Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004, 2004, s. 8

18 *Civitas* však tvořila pouze část osobního statusu člověka vedle jeho postavení v římské rodině, které mnohdy bylo ještě podstatnější pro určení rozsahu subjektivních práv.

1.3 Občanství jako privilegovaný vztah

Koncept společenské smlouvy tkví v hypotetické smlouvě mezi jednotlivci *inter pares*, kteří společně tvoří lid a tento následně ustavuje stát jako společensko-mocenskou strukturu. Cílem společenské smlouvy je rozvoj obecného blaha postaveného na respektu a ochraně přirozených práv člověka a jejím předmětem je úprava vztahů mezi vládoucími a ovládanými tak, aby bylo tohoto cíle nejlépe dosaženo. Tak vzniká zvláštní vztah mezi občanem a státem, jehož obsahem je soubor vzájemných práv a povinností, kde se občan podřizuje státní moci, zároveň je však jejím zdrojem a státní moc také vykonává. Právní vztah se dá charakterizovat jako časově trvalý a prostorově neomezený (trvá bez ohledu na to, pobývá-li fyzická osoba na území daného státu nebo nikoliv).¹⁹ Právě ze společenskosmluvní teorie občanství pramení i jeho spjatost s myšlenkou suverenity lidu a dalšími demokratickými principy jako rovnost všech občanů před zákonem, zákaz diskriminace a ochrana lidských práv.

„Citizenship is the embodiment of the strongest link between the individual and the State, a link which is reflected by the fact that the citizen is entitled to all the rights which the State grants and is subject to all the duties which it imposes.“²⁰

Co konkrétně tvoří soubor občanských práv a povinností si každý stát v souladu se zásadou suverenity určuje sám. Obecně lze shrnout následující občanská práva a povinnosti jako společné minimum:

- (1) ochrana ze strany státu prostřednictvím základních práv,
- (2) právo svobodně se pohybovat na území státu,
- (3) volební právo,

¹⁹ Pavlíček, V. a Hřebejk, J., *Ústava a ústavní řád republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém*, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha: Linde, a.s., 1998, s. 91

²⁰ *Občanství je ztělesněním nejsilnějšího pouta mezi jedincem a Státem, pouta, které je vyjádřeno skutečností, že občan je oprávněn ke všem právům, které Stát uděluje, a je tížen všemi povinnostmi, které [Stát] ukládá.*

Zilbershats, Y., *Reconsidering the Concept of Citizenship*, jak citováno v Goudappel, F., *From national citizenship to European Union citizenship*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 23-24

- (4) právo na sociální zabezpečení,
- (5) vojenská (branná) povinnost,
- (6) povinnost dodržovat právní předpisy státu,
- (7) povinnost věrnosti (loajality) ke státu.

Ve většině dílech věnovaných občanství je to právě volební právo, resp. právo podílet se na správě věcí veřejných, ve kterém je spatřováno jádro občanství. Občanství v tomto smyslu je pojímáno jako základ, ze kterého se odvozuje politická legitimita v demokratické společnosti.²¹ To, že jsou to právě občané, tj. členové státu jako politického zřízení, kteří rozhodují o veřejných věcech, tvoří podmínku k tomu, aby se s takovýmto státem následně i cítili spjati zvláštním poutem.

Zajímavé je podání občanství a jeho obsahu, jak jej vidí T. H. Marshall,²² pro kterého je ústřední kategorií rovnost. Podle něj občanství tvoří tři složky práv, které se jen postupně v průběhu času stávají jeho součástí: nejstarší jsou práva občanská v užším slova smyslu, následují politická práva a nakonec se objevují práva sociální. První skupinu tvoří práva, která jsou důsledkem hlubokých společenských změn na sklonku 18. století, kdy došlo k přechodu ze systému feudálního na systém občanský. V novém systému je důraz kladen na vlastní svobodu jednotlivce a na rovnost všech před zákonem a proto sem Marshall zařadil například právo na osobní svobodu a nedotknutelnost, svobodu projevu, myšlenek a víry, právo vlastnit majetek, kontraktační svobodu a právo na soudní ochranu. Do této skupiny zařadil jako základní občanské právo též právo svobodně si vybrat povolání a místo jeho výkonu, přičemž za jedinou mezi tohoto práva považoval leda tak oprávněné požadavky na předcházející technickou kvalifikaci. Jelikož člověk-občan není poddaným ani majetkem jiného, je dále nadán i svobodou pohybu. Tak je v občanství zahrnuto i právo uzavřít pracovní smlouvu, svobodně se pohybovat za tím účelem a hromadit majetek takto získaný.

21 Schnapper, D., *Construire la citoyenneté politique en Europe, in Europe Hier – Aujourd'hui – Demain*, Paris: Economica, 2001, s. 141

22 Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press, 1950, jak citováno v Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004, s.53-60

Druhá skupina práv, práva politická, se stala neoddělitelnou součástí občanství až později a proto je Marshall viděl jako druhořadý produkt první skupiny. Politická práva, tedy právo účastnit se výkonu politické moci, právo volit a být volen, byla ze začátku výsadou jen nejbohatší skupiny obyvatelstva a nebyla přímo spojena s občanstvím. Jen pozvolna se stávala výbavou každého občana bez ohledu na majetkové a sociální poměry (nemluvíc o pohlaví).

Nakonec historicky nejmladší třetí skupinu tvoří práva sociální, a na rozdíl od předcházejících skupin se jedná o práva v pozitivním smyslu, tedy práva nároková, u kterých se očekává k jejich realizaci pozitivní zákrok ze strany státu ve prospěch jednotlivce. Marshall viděl za jejich vznikem vzrůstající potřebu jejich začlenění do občanské výbavy, neboť v průběhu 19. a 20. století narůstalo přesvědčení, že nerovnost sociální má své důsledky i v oblasti občanství. Byl nastartován rozvoj pracovního práva a sílilo hnutí za lepší pracovní podmínky a práva pracovníků. Jestliže podstata občanství spočívá ve vzájemné rovnosti mezi občany ve svých právech, chudoba naopak vede k její faktické ztrátě a obě předchozí složky, práva občanská i politická, rovněž ztrácejí na významu. Právo na sociální zabezpečení ze strany státu je tedy poslední nutnou složkou k tomu, aby občanství tvořilo komplexní soubor práv a povinností jednotlivce vůči státu a aby společenství občanů bylo společenstvím rovných a svobodných.

1.4 Občanství jako identita

Občanství, jak vyplývá z výše uvedeného, je plné členství ve společenství.²³ Podstata členství má jak objektivní, tak i subjektivní dimenzi. Objektivní dimenze tak, jak byla popsána v předchozí podkapitole, odkazuje na právní vztah mezi občanem a státem, který je charakterizován vzájemnými právy a povinnostmi. Subjektivní dimenze zahrnuje pocit kulturní sounáležitosti a solidarity mezi občany navzájem, smysl loajlnosti ke státu a pocitování celostátních zájmů jako svých vlastních, citový vztah k státnímu území atd. Jako taková je velmi těžce, pokud ne vůbec, právně vyjádřitelná.

23 Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: University Cambridge Press, 1950, s. 28-29

Společná identita vyvěrá v případě vysoce homogenních společností z národní identity, která se přirozeně šíří skrze společný jazyk, náboženství, etnický původ, společnou historii a společné národní vědomí. Nelze však zaměňovat národní identitu s občanskou (i přestože se v mnohém mohou krýt, vzhledem k tomu, že občanství se dodnes realizuje na úrovni národních států jako dominantní formy politického zřízení). Společnost založená na občanském principu je vedena snahou překonat národnostní, etnické, náboženské reality prostřednictvím myšlenky univerzalizmu, snahou vytvořit veřejný prostor přístupný všem, kde jsou si všichni ve své kvalitě občana rovni.²⁴ Veřejný prostor, kde se mohou občané vyjadřovat k politickým, kulturním a jiným společenským otázkám. Tmelícím prvkem je pak společné uznávání určitých společenských hodnot a vnitřní přesvědčení o sounáležitosti i přes individuální rozdíly, neboť každý má právo být jiný.

Identifikace sebe sama jako občana určitého státu, neboli vědomí o svém občanství, má horizontální i vertikální rovinu. Ve vertikální rovině identifikace směřuje směrem ke státu a státním institucím. Tato nastává, jsou-li dány tři prvky:

- (1) vědomí o občanských právech a povinnostech,
- (2) spojování občanských práv a povinností se státem jakožto subjektem odpovědným za jejich realizaci prostřednictvím legislativy a různých státních politik,
- (3) znalost právem povolených způsobů a prostředků k vyjádření svých požadavků.²⁵

V horizontální rovině identifikace spočívá na interakcích mezi občany navzájem, existenci pocitu solidarity mezi nimi a kolektivním povědomí o určité blízkosti.

K tomu, aby občan nabyl „občanské vědomí“ je významná role státních i nestátních institucí. Základní význam má občanská výchova jako výchova k úctě k demokratickým hodnotám a k osvojení základů fungování státu, dále jednání státních

24 Schnapper, D., *Construire la citoyenneté politique en Europe, in Europe Hier – Aujourd’hui – Demain*, Paris: Economica, 2001, s. 141

25 Zamudio, P., *Las paradojas de la ciudadanía: una mirada desde la migración internacional*, Mexico: CIESAS-Golfo, 2004, citováno v De La Paz, G., *Citizenship Identity and Social Inequality* [2004], s.2, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://www.civiced.org/pdfs/delaPazGabriel.pdf>

orgánů a institucí vůči občanům na principu dobré správy a nakonec míra rozvinutí a působení občanské společnosti (ve smyslu souhrnu společenských institucí a sdružení, či už formálních nebo neformálních, které v zásadě nejsou produkčně orientované a nejsou ani vládní, ani rodinné povahy²⁶). Toto všechno má za následek, že jednotlivec-občan bere za své jeho místo ve společnosti, cítí se jejím kompetentním členem k prosazení svých zájmů a požadavků a bere na vědomí stejné místo a postavení ostatních občanů.

Společná identita občanů se manifestuje i navenek prostřednictvím různých externích znaků. Jsou jimi společná hymna, vlajka a další symboly státnosti,²⁷ ale např. i průkazy totožnosti (pas, občanský průkaz), které dokládají příslušnost občana ke státu jak uvnitř jeho území, tak i vně za jeho hranicemi a které rovněž často nesou zmíněné symboly státnosti. Tyto vnější znaky primárně slouží státní moci a jejich cílem je ztělesnit a posílit ideu státnosti. Nicméně vedlejší dopad mají i na občany, kteří tyto symboly dobrovolně přejímají a vnímají je jako součást vlastní identity.

26 Rueschmezer D., Stephens, E. H., Stephens, J. D. *Capitalist development and democracy*, Oxford and Cambridge: Polity, 1992, s. 49

27 I tu narážíme na trojúhelník stát - státní národ - občanství a jeho pevné sepjatí, které je zdrojem překrývání se příslušnosti k národu a občanství, jelikož zmíněné symboly státnosti často odkazují na národní historii a skrývají v sobě národní hrdost.

2 RETROSPEKTIVA: OD VOLNÉHO POHYBU PRACOVNÍKŮ K UNIJNÍMU OBČANSTVÍ (OD ŘÍMA PO LISABON)

Na rozdíl od státního občanství je unijní občanství mnohem mladšího data, není známo ani jen dvacet let. Jeho základy však sahají k počátkům evropské integrace a při zpětném pohledu pochopíme mnohé o jeho dnešním charakteru. Proto se v následující kapitole budu věnovat jeho vzniku a vývoji s důrazem na rozbor volného pohybu osob, ve kterém je viděn prvopočátek toho, co později bude nazváno občanství Unie.

Římská smlouva z roku 1957, která zakládá Evropské Hospodářské Společenství (Smlouva EHS), mluví jasně: posláním Společenství je vytvoření společného trhu založeném na čtyřech základních svobodách, volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu. Přednostní ekonomický zájem států na integraci je doprovázen ale i politickými cíli vyjádřenými v Preambuli - „*položít základy stále užšího svazku evropských národů.*“

2.1 Volný pohyb pro příslušníky členských států

Volný pohyb osob je nepochybně jeden z největších přínosů pro jednotlivce, které s sebou založení EHS přineslo. Z pohledu Smlouvy EHS, konkrétně tehdejších článků 48, 52 a 59, je jednotlivec vnímán jako ekonomický faktor – práva vyplývající z volného pohybu osob jsou mu dána pouze pod podmínkou, že je hospodářsky činný. Proto i když Smlouva EHS přináší ve své Hlavě III. volný pohyb *osob*, tato výsada se týkala jen omezené skupiny pracovníků (obdobně se týkala samostatně výdělečných osob a poskytovatelů služeb), a to zprvu jen za velmi omezených podmínek. Smlouva

EHS sama určuje, že volný pohyb pracovníků má být zajištěn postupně nejpozději do konce přechodného období, tj. do 1. ledna 1970.

Vůdčím principem, který je prosazován od samého počátku, je zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti, který je jednak obecně vyjádřený v článku 7 Smlouvy EHS a dále jako speciální pravidlo i v **článku 48 Smlouvy EHS** ohledně zaměstnání, odměny za práci a jiných pracovních podmínek. Zmíněný článek 48 dává pracovníkům právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa, volně se pohybovat a pobývat za tím účelem na území členských států, stejně jako zůstat na území členského státu po ukončení zaměstnání. Tato práva mohou být omezena z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochranou zdraví a nejsou aplikovatelná pro zaměstnání ve veřejné správě.²⁸ Nutno poznamenat, že článek 48 byl v následujících letech shledán ESD přímo účinný a bezprostředně použitelný ve vnitrostátním právu, tzn. že přiznává jednotlivcům práva, jichž je možné se dovolat před národními soudy a tyto jsou povinné je jako takové chránit.²⁹ Dále podle článku 52 Smlouvy EHS budou pro příslušníky členských států postupně odstraňována omezení v oblasti svobody usazování, kterou se rozumí přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřizování a řízení podniků. V rámci volného pohybu služeb pak článek 59 Smlouvy EHS slouží jako základ pro volný pohyb příslušníků členských států, kteří podnikají a poskytují služby v jiném členském státu.³⁰

Potřebné prováděcí předpisy, které postupně implementovaly ustanovení Smlouvy EHS o volném pohybu osob, byly přijímány v **průběhu 60. let** v několika etapách. V první etapě musel příslušník jednoho členského státu na to, aby mohl pracovat v jiném, požádat o pracovní povolení, přičemž pracovní trh byl chráněn přednostním přístupem pro vlastní příslušníky. Povolení k pobytu bylo odvislé od

28 Od zavedení volného pohybu pracovníků až dodnes se ESD ve své judikatuře držel pravidla, že volný pohyb osob je zásada, jejíž osobní dosah postupně ve svých rozsudcích rozšiřoval, a že povolené výjimky je nutno vykládat restriktivně.

29 Rozhodnutí ESD C-167/73, *Commission / France* [1974], ECR I-359; Rozhodnutí ESD C-41/74, *Van Duyn / Home office* [1974], ECR 1337; Rozhodnutí ESD C-13/76, *Donà / Mantero*, [1976], ECR 1333

30 Do volného pohybu služeb spadá i volný pohyb příjemců služeb, srov. k tomu Rozhodnutí ESD C-286/82 a C-26/83, *G. Luisi a G. Carbone / Ministero del Tesoro* [1984], ECR 377

existence zaměstnání, bylo udělováno jen v délce pracovního poměru a zpočátku vázáno jen na jednoho zaměstnavatele.³¹ Pozvolné odstraňování legislativních a administrativních překážek bylo zakončeno a předvídané přechodné období završeno vydáním dvou stěžejních aktů a to *Nařízení Rady 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství* a *Směrnice Rady 68/360, o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství*. Tyto akty ustavily podmínky pro skutečný výkon volného pohybu pracovníků napříč Společenstvím.

Nařízení 1612/68 se vztahuje na státní příslušníky členských států, kterým je zajištěna rovnost zacházení s domácími pracovníky, a je stanoven zákaz jakékoli diskriminace, jak přímé tak nepřímé, na základě státní příslušnosti. Takto mají občané jiných členských států nejen stejnou přednost pro přístup ke všem nabízeným pracovním místům, ale například i právo na stejnou pomoc při vyhledávání zaměstnání od státních služeb zaměstnanosti jako domácí příslušníci. S pracovníkem z jiného členského státu nesmí být zacházeno jinak, co se týče podmínek zaměstnání a pracovních podmínek, zejména v oblasti odměňování, propouštění, návratu do zaměstnání a opětovného zaměstnání v případě nezaměstnanosti. Dále má pracovník právo na stejné sociální a daňové výhody, včetně všech práv a výhod v oblasti ubytování, a na rovné zacházení v oblasti členství v odborových organizacích. Nařízení pamatuje i na členy rodin, kteří pracovníka doprovázejí,³² a bez ohledu na jejich státní příslušnost jim přiznává tzv. odvozená práva (jelikož jsou odvozena od jejich vztahu s pracovníkem). Cílem těchto ustanovení je překonat jeden z odrazujících faktorů mobility pracovníků (udržení rodinného života) a umožnit co nejširší integraci pracovníka spolu s jeho rodinou ve společnosti, do které migrovali. Členové rodin mají proto právo usadit se společně s pracovníkem a jsou oprávněni k přístupu k zaměstnání (manžel/ka a děti) a vzdělání (děti) za stejných podmínek jako domácí příslušníci.

Směrnice 68/360 zmírňuje do velké míry formality, které dosud tížily výkon

³¹ Nařízení Rady 15/1961, o prvních krocích k dosažení svobody pohybu pracovníků v rámci Společenství a Směrnice Rady 1513/1961, o správních řízeních a praktikách upravujících vstup pracovníka a jeho rodiny na území, zaměstnání a pobyt v členském státě Společenství

³² Za členy rodiny Nařízení 1612/68 považuje manžel/ku, děti do 21 let nebo na pracovníkovi závislé a příbuzní ve vzestupné linii pracovníka nebo jeho manžel/ky, kteří jsou na nich závislí.

práva pohybu a pobytu uvnitř Společenství. Vstup pracovníků a členů jejich rodin na území jiného členského státu je podmíněn pouze a jednoduše předložením platného průkazu totožnosti nebo pasu a státům je výslovně zakázáno požadovat vstupní víza nebo podobné doklady (s výjimkou rodinných příslušníků ze třetích zemí). Právo k pobytu je osvědčeno vydáním povolení k pobytu v délce minimálně pěti let, která se automaticky prodlužuje. V případě krátkodobých zaměstnání se dokonce ani povolení k pobytu nevyžaduje, státy však mohou požadovat, aby takový pracovník ohlásil svoji přítomnost na jejich území.³³

Sekundární legislativou byly stanoveny i meze pro pravomoc států aplikovat povolené výjimky z volného pohybu osob. Stalo se tak *Směrnici Rady 64/221, o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví*. I když tato směrnice nedefinovala pojmy veřejný pořádek nebo veřejná bezpečnost, stanovila, že na tyto důvody se státy nemohou odvolávat pro hospodářské účely a že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti se musí zakládat výlučně na osobním chování dotyčné osoby a odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Veřejný pořádek vůbec byl od začátku též nejčastěji Soudním dvorem zkoumaný motiv pro přijetí omezujícího opatření ze strany státu. Ve svém rozsudku *Bouchereau*³⁴ ESD vyložil, že opatření z tohoto důvodu je na místě, pokud chování dotyčné osoby znamená skutečnou a vážnou hrozbu pro základní zájmy společnosti. Co se týče veřejného zdraví, pojem je specifikován příkladným výčtem nemocí v příloze směrnice samé

V **70. letech** pokračovala bohatá normotvorná činnost a byly přijímány další sekundární předpisy. *Nářízení Komise 1251/1970, o právu pracovníků zůstat na území členského státu poté, co byli v tomto státě zaměstnaní, zakotvuje právo pobytu pro ty, kteří pracovali jako zaměstnané osoby na území jiného členského státu a bydleli nějakou dobu na tomto území. Jsou stanoveny podmínky pro výkon práva osob zůstat*

33 Podobně o něco později byla upravena situace osob samostatně výdělečně činných ve Směrnici Rady 73/148, o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb.

34 Rozhodnutí ESD C-30/77, *Régina / Bouchereau* [1977], ECR 1999

na území členského státu, i když již nejsou hospodářsky činné a dosáhly konce svého aktivního života (odchod do důchodu, pracovní neschopnost, nemoc z povolání, pracovní úraz atd.).³⁵

Pozornost států a komunitárních orgánů se začala soustředit na problematiku sociálního zabezpečení nebo, přesněji řečeno, na problematiku různorodosti sociálních systémů členských států, která ve svém důsledku znamenala (a dodnes znamená) překážku volnému pohybu pracovníků. Vzhledem na zakořeněnost a specifickou povahu systému sociální péče v každém státě harmonizace v této oblasti nebyla reálně myslitelná (alespoň ne v krátkodobém horizontu). Státy se proto rozhodly své sociální systémy postupně přibližovat cestou koordinace legislativ, aby pracovník neztratil z důvodu migrace jeho sociální nároky a aby mu byl zaručen přiměřený stupeň sociální ochrany. K dosažení cílů stanovených ve Smlouvě EHS byly přijaty dva detailně propracované koordinační nástroje: *Nařízení Rady 1408/71, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství* a *Nařízení Rady 574/72, o stanovení postupu provádění Nařízení 1408/71*. Koordinace se podle těchto aktů týká vyjmenovaných oblastí³⁶ a stojí na čtyřech základních principech: rovnost nakládání s vlastními občany při aplikaci národních zákonů každého státu, aplikace jediného zákonodárství (to znamená určení jednoho státu, kde bude občan pojištěn podle daných kritérií), sčítání pojistných dob (tj. přihlížení k celkové době splněné občanem ve všech členských státech pro přiznání nároku na dávky) a zachování získaných nároků, včetně výplaty dávek do druhého státu. Nařízení 1408/71 bylo v následujících letech mnohokrát pozměněno, zejména byla rozšířena jeho působnost i na osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny.³⁷

Ani ESD v tomto období nezůstává pozadu, co se aktivity týče, a jeho

35 Podobně o něco později byla upravena situace osob samostatně výdělečně činných ve Směrnici Rady 75/34, o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatně výdělečné činnosti na území jiného členského státu.

36 dávky v nemoci a mateřství (peněžité dávky a zdravotní péče), dávky v invaliditě, dávky ve stáří, pozůstalostní dávky, dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání, pohřebné, dávky v nezaměstnanosti, rodinné dávky

37 Nařízení Rady 1390/81, kterým se rozšiřuje nařízení 1408/71 na osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny

interpretační činnost v mnohém rozvinula oblast volného pohybu osob. Zejména byl judikaturou osvětlen samotný pojem pracovníka ve smyslu čl. 48 Smlouvy EHS a ustanovení Nařízení 1612/68. Podle judikatury ESD je pracovníkem ten, kdo vykonává činnosti mající určitou ekonomickou hodnotu ve prospěch a pod vedením jiné osoby, přičemž jako protiplnění od ní dostává odměnu za vykonanou práci.³⁸ Je bez významu, jestli se vztah mezi pracovníkem a jeho zaměstnavatelem řídí právem veřejným nebo soukromým,³⁹ vždy ale jeho obsahem musí být hospodářská činnost, tzn. osoba se musí aktivně podílet na hospodářském životě v hostitelském státě.⁴⁰ Jednat se musí o činnost skutečnou a pravou, nikoli činnosti jen okrajové a doplňkové.⁴¹ Díky ESD byla kategorie pracovníka postupně rozšiřována a byly do ní zahrnuty i např. osoby, které si práci co jen hledají v jiném členském státě,⁴² které pracují na částečný úvazek bez ohledu na to, jestli jejich příjem dosahuje částky životního minima,⁴³ které vykonávají placenou stáž bez ohledu na nízký počet odpracovaných hodin týdně⁴⁴ a sezónní pracovníci.⁴⁵

2.2 Evropa občanů

Je to i díky judikatuře ESD, že se pozornost nejvyšších orgánů začala více obracet směrem k jednotlivci a jeho právům. Od 70. let se začínají objevovat hlasy volající po Evropě občanů jako právních subjektů politik Společenství než Evropě

38 Rozhodnutí ESD C-66/85, *Lauwrie-Blum / Land Baden-Württemberg* [1986], ECR 2121

39 tamtéž

40 Proto osoba, která vykonává práci podle zákona o sociální pomoci v rámci protidrogového rehabilitačního programu, jehož cílem je udržení pracovních schopností účastníků, není považována za pracovníka v komunitárním smyslu, i když je jí poskytována odměna a jsou jí zajištěny pracovní podmínky jako v běžném zaměstnání. Rozhodnutí ESD C-344/87, *Betray / Staatssecretaris van Justitie* [1989], ECR 1621.

41 Rozhodnutí ESD C-197/86, *Brown* [1988], ECR 3205

42 Pokud osoba opravdu podniká kroky za účelem najít si práce a zároveň i existuje šance, že bude zaměstnána. Rozhodnutí ESD C-292/89, *Antonissen* [1991], ECR I-745

43 Rozhodnutí ESD C-53/81, *Levin / Staatssecretaris van Justitie* [1982], ECR 1035

44 Rozhodnutí ESD C-66/85, *Lauwrie-Blum / Land Baden-Württemberg*, [1986], ECR 2121

45 Rozhodnutí ESD C-39/86, *Lair* [1988], ECR 3161

obchodníků podle logiky společného trhu. Zároveň sílily snahy o prohloubení politické spolupráce mezi členskými státy, zejména v oblasti zahraniční politiky a společného vystupování na mezinárodní scéně. Všechny tyto okolnosti se na oficiální úrovni poprvé projevíly během Kodaňského summitu v roce 1973, kde padla první zmínka o evropském občanství. Do pohybu se ale věci daly teprve až následující rok po Pařížském summitu, který zadal za úkol zpracovat tematiku občanských a politických práv, jež by mohla být přiznána občanům členských států za účelem jejich přiblížení ke komunitárním institucím a politikám. To otevřelo různorodé debaty, kde se mísily otázky hloubky politické integrace a společné identity Evropy, jejího dalšího směřování, jejího občansko-demokratického uspořádání, vnějších znaků i vzniku jednotného prostoru bez vnitřních hranic. Tyto debaty vyústěly někdy v úspěšné, jindy méně úspěšné, ale inspirující návrhy. Jedním z nich byla i Tindemansova zpráva z r. 1975, která volá po lepší ochraně práv Evropanů⁴⁶ a zdůraznění evropské solidarity společnými externími znaky viditelnými v každodenním životě občanů (mimo jiné navrhuje vytvoření jednotného evropského pasu a postupné odstraňování hraničních kontrol). Dalším pokusem, pocházejícím tentokrát z lavic Evropského parlamentu, byl Spinelliho návrh Smlouvy o Evropské Unii z roku 1984, který zavádí dokonce institut unijního občanství pro příslušníky členských států zakládající se na občanství členských států. Vizionářsky hlásící jako hlavní cíl vytvoření federální Evropské Unie se návrh nesetkal s odezvou u národních parlamentů, ačkoliv získal širokou podporu v Evropském parlamentu.

Naopak úspěšným počinem na cestě za evropským občanstvím bylo zavedení přímých voleb do Evropského parlamentu (rovněž výsledek Pařížského summitu v 1974), které se poprvé konaly v roce 1979. Poprvé byl občan členského státu přizván prostřednictvím volebního práva k evropskému dění a byl ustaven přímý vztah jednotlivce k evropské instituci. Dalším významným momentem bylo konání Evropské Rady ve Fontainebleau v roce 1984, kde hlavy států společně deklarovaly svou vůli posilnit identitu a obraz Evropy v očích svých občanů i na mezinárodním poli a byl

⁴⁶ Navrhuje uznání základních lidských práv a svobod, zahrnující i práva hospodářská a sociální, a jejich efektivní ochranu na evropské úrovni, včetně práva jednotlivce obrátit se na ESD v případě jejich porušení ze strany evropských institucí.

vytvořen ad hoc výbor pro Evropu občanů, kterého předsedou se stal bývalý italský europoslanec Pietro Adonnino. Jeho úkolem bylo zejména prozkoumat možnosti usnadnění pohybu zboží a osob uvnitř Společenství. Ve svých zprávách předložených Radě o rok později výbor navrhl zejména opatření v oblasti vzájemného uznávání diplomů a kvalifikací, jednotného volebního systému do Evropského parlamentu, dále navrhl zavedení práva podávat petice aj. Kromě dalšího byly na základě těchto zpráv schváleny společné evropské symboly (evropská vlajka, evropská hymna), do oběhu byl uveden jednotný pas a začal být vydáván i jednotný řidičský průkaz.

80. léta v historii Evropských Společenství byla nadevše poznamenána přijetím prvního pozměňujícího dokumentu zakládajících smluv, Jednotného Evropského Aktu, v roce 1986. Státy si v něm stanovily za cíl vytvořit vnitřní trh jako „*oblast bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu*“ a to do roku 1992. Společenství se výslovně přihlásilo k podpoře demokracie a ochrany lidských práv, politiky Společenství byly obohaceny o sociální a kulturní dimenzi.

Co se týče volného pohybu osob, byl na základě těchto ustanovení rozšířen volný pohyb osob i na osoby hospodářsky neaktivní (studenti, důchodci a zbytková kategorie příslušníků členských států, kteří do té doby nemohli využívat volného pohybu), a to přijetím tří směrnic: *Směrnice Rady 90/366, o právu pobytu pro studenty* (později nahrazena Směrnicí Rady 93/96), *Směrnice 90/364, o právu pobytu, Směrnice 90/365, o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti*. Těmto osobám bylo v souladu s uvedenými předpisy garantováno právo volného pohybu a pobytu za předpokladu, že, za prvé, disponují dostatečnými finančními prostředky, jež zabrání, aby se staly během svého pobytu břemenem pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu, a za druhé, mají v hostitelském členském státu uzavřeno zdravotní pojištění proti všem rizikům.

Od roku 1985 se začala profilovat mezi některými členskými státy Dvanáctky spolupráce, jejíž cílem bylo ještě více ulehčit volnému pohybu osob a zajistit mu bezpečnostní rámec v podobě společného kontrolního systému. Základní dohoda je podepsána v Schengenu⁴⁷ a jejím obsahem je postupné odstraňování kontrol na vnitřních

⁴⁷ Prvními účastníky Schengenské spolupráce byly země Beneluxu, Francie a Německo.

hranicích doprovázené zvýšenou ostrahou na hranicích vnějších. Prováděcí úmluva z roku 1990 upravuje zejména konkrétní způsoby posilování vnější kontroly, vydávání jednotných víz, otázky harmonizace azylového řízení a vytvoření informačního systému Schengen. Přes různé překážky se nakonec Schengenská spolupráce a s ní volný pohyb osob v prostoru bez vnitřních hranic stal realitou od roku 1995.

2.3 Maastricht: zrod Evropské Unie, zrod unijního občanství

Smlouva o Evropské Unii (Smlouva o EU) podepsaná v Maastrichtu v roce 1992 dodává evropské integraci nový rozměr. Z Evropského hospodářského společenství se stává Evropské Společenství (ES), které je jedním z pilířů nové entity: Evropské Unie (EU). V preambuli je vyjádřeno rozhodnutí států *„zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí, ... pokračovat v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejbližší občanům v souladu se zásadou subsidiarity“* a článek 2 dále mezi cíli Unie uvádí upevňování ochrany *„práv a zájmů státních příslušníků svých členských států zavedením občanství Unie.“* V tomto duchu je do Smlouvy ES vložena nová část druhá, Občanství Unie, ve které článek 8 odst. 1 zní následovně: *„Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie.“*

Důvodů k zavedení institutu občanství na evropské úrovni (euroobčanství, unijní občanství, občanství Unie) bylo víc, otázkou však zůstává, jestli nemohly být naplněny i jinak. Předním důvodem bylo dodat volnému pohybu a pobytu v jiných členských státech co nejvíc atraktivity pro příslušníky členských států. Zavedení euroobčanství mělo povýšit postavení příslušníků členských států nacházejících se na území jiných členských států z „privilegovaných cizinců“ na ještě vyšší stupeň. Dále tím bylo sledováno zvýšení demokratické legitimacy Společenství. Jelikož byl princip demokracie prohlášen za jeden z vedoucích principů, byl pochopitelně hledán i způsob, jak zvýšit lidovou účast na evropském dění. Konečně mělo unijní občanství za cíl posloužit jako základ pro budování společné evropské identity. Jednotlivci měli skrze své nové

občanství být přímo spjati s EU a pocítit, že jsou rozhodujícím faktorem v Unii.⁴⁸

Ovšem zavedení nového unijního občanství nebylo úplně jednoznačně přijato a státy s tímto pojmem nakládaly od začátku spíš opatrně. V Deklaraci č. 2, o státní příslušnosti členských států, připojené ke Smlouvě o EU státy potvrzují, že otázka, jestli jednotlivec má nebo nemá státní příslušnost členského státu, bude řešena výlučně podle národního zákonodárství daného státu. Každý členský stát může ve zvláštním prohlášení určit, kdo bude považován za jeho příslušníky pro účely Společenství.⁴⁹ Ani ratifikační proces neproběhl bez problémů. Dánské „Ne“ vyslovené v referendu k ratifikaci Maastrichtské smlouvy si vyžádalo další projednání otázky občanství na nejvyšší úrovni. Na Evropské Radě konané v Edinburgu v prosinci 1992 byla přijata deklarace hlav států, která zdůrazňuje, že Smlouva o ES uděluje jednotlivcům dodatečné práva a ochranu, které ale v žádném případě nenahrazují občanství členských států. Dánská deklarace učiněna tamtéž upřesňuje, že občanství Unie je právní a politický pojem, který se úplně liší od občanství ve smyslu dánského právního řádu.⁵⁰

Podobné stanovisko v otázce posuzování národního občanství členských států zaujal i ESD ve svém rozsudku Micheletti⁵¹. Jednalo se o případ argentinsko-italského občana, který požádal o povolení k trvalému pobytu ve Španělsku, neboť zde chtěl vykonávat své povolání stomatologa. Jeho profesní kvalifikace, kterou získal v Argentině, mu byla jako argentinskému občanovi španělskými úřady uznána na základě

48 O'Leary, S.: *The Options for the reform of European Union Citizenship*, in *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, London: Sweet&Maxwell, 1998, s. 84-86. Srov. První zpráva Komise o občanství Unie, Commission Report on the Citizenship of the Union, COM (93), 702 final, 21.12.1993, s. 2, dostupné ke dni 20.9.2009 na

http://aei.pitt.edu/view/eudocno/COM_2893=29_702_final.html: „For the first time, the Treaty [on European Union] has created a direct political link between the citizens of the Member States and the European Union such as has never existed with the Community, with the aim of fostering the sense of identity with the Union.“

49 Toho využilo několik států, např. Velká Británie a Německo.

50 Nascimbene, B.: *Towards a European Law on Citizenship and Nationality?*, in *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*, London: Sweet&Maxwell, 1998, s. 50

51 Rozhodnutí ESD C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and Others / Delegación del Gobierno en Cantabria* [1992], ECR 4239

španělsko-argentinské kulturní dohody. Problém nastal při posuzování jeho práva k pobytu, když úřady odmítly uznat jeho italské občanství s poukazem na neexistenci obvyklého a trvalého bydliště v Itálii. Podle ESD nejsou členské státy oprávněny posuzovat státní příslušnost jiného členského státu tím, že by ji podmiňovaly požadavky vyplývajícími ze svého práva. Pokud osoba jednou prokáže svou příslušnost k členskému státu, jiný členský stát není oprávněn zpochybňovat status této osoby poukazem na dvojí příslušnost a upřednostnit na základě svého národního práva příslušnost k nečlenskému státu.

V dalším rozsudku ve věci Kaur⁵² se jednalo o případ britské zámořské občanky, která požádala v roce 1994 o povolení zůstat na území Velké Británie, kam přicestovala na krátkodobou návštěvu. Poté, co jí úřady její žádost zamítly, dostal se případ i před ESD, který byl povolán vyřešit předběžnou otázku, zda z občanství Unie plyne i právo vstoupit a zůstat na území členského státu, jež je osoba příslušníkem, přestože takovéto právo jí je zamítnuto podle národního práva. Britské zákony o státní příslušnosti totiž rozlišují tři kategorie státních příslušníků: britští zámořští občané (British Overseas citizens), britští občané zámořských území (British Dependent Territories citizens) a britští občané (British citizens). Ne všechny kategorie jsou ale považovány za občany EU na základě zvláštního prohlášení, které Velká Británie učinila při svém vstupu do EHS v roce 1972 a obdobně i k Maastrichtské smlouvě. Paní Kaur byla britskou zámořskou občankou a tito nejsou podle zmíněného prohlášení považováni za státní příslušníky pro účely Společenství. Paní Kaur se přesto dovolávala toho, že jako občanka členského státu má tomu odpovídající práva vyplývající jí z práva ES. ESD ale znovu potvrdil, že v souladu s mezinárodním právem je na každém členském státu, aby určil podmínky nabývání a pozbývání svého občanství. Podle britského národního práva pouze někteří britští občané, ti, kteří mají nejbližší vztah k státu, mají právo pobytu na území Velké Británie. Při svém vstupu do Společenství Velká Británie ve svém prohlášení vyloučila určité kategorie svých občanů ze získání práv vyplývajících z komunitárního práva. Znamená to tudíž, že tato práva nikdy pro takto vyloučené kategorie občanů ani nevznikla a to samé platí pro občanství Unie.

52 Rozhodnutí ESD C-192/99, *The Queen / Secretary of State for the Home Department* [2001], ECR 1237

2.4 Amsterdam: prostor svobody, bezpečnosti a práva

Samotná Smlouva o EU ve svém článku N uložila svolání mezivládní konference k projednání nových institutů, které zavedla, a jejich osvědčení v praxi. Mezivládní konference svolaná v souladu s tímto článkem se sešla poprvé v březnu 1996 a jejím obsahem bylo kromě jiného i zamyšlení se nad občanstvím Unie v souvislosti s budováním Unie jako prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Jejím výsledkem bylo přijetí návrhu pozměňující a konsolidující smlouvy⁵³ během Evropské Rady v Amsterdamu v říjnu 1997 (Amsterodamská smlouva).

Amsterodamská smlouva, i když je její význam často podceňován, protože její hlavní smysl, tj. reforma institucí před východním rozšířením, nebyl naplněn, přinesla další posílení Evropy občanů. Zejména byl stanoven nový cíl Unie a to „zachovávat a rozvíjet Unii jako prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti“. Takto byla do Smlouvy o ES včleněna nová hlava Vízová, azylová, přistěhovalecká a jiné politiky týkající se volného pohybu osob, která zkomunitarizovala podstatnou část 2. pilíře Spolupráce ve věcech vnitra a bezpečnosti, do té doby spadající do oblasti mezivládní spolupráce mezi členskými státy. Zároveň Amsterodamská smlouva začlenila do komunitárního pilíře i schengenskou spolupráci vyvíjející se mimo rámec ES.⁵⁴ Tímto byl značně usnadněn volný pohyb osob uvnitř Společenství.

Co se týče ustanovení o občanství EU, členské státy považovaly za potřebné výslovně uvést na pravou míru charakter unijního občanství. Proto byla do článku 17

53 Jedním z důsledků Amsterodamské Smlouvy bylo i přečíslování všech článků zakládajících smluv.

Část druhá Smlouvy ES, Občanství Unie, podle nového číslování obsahuje články 17 až 22 a Hlava III Části třetí, Volný pohyb osob, služeb a kapitálu, po novém zahrnuje články 39 až 42 (Pracovníci), 43 až 48 (Právo usazování) a 49 až 55 (Služby). V dalším textu diplomové práce se budu držet nového číslování po Amsterodamské smlouvě.

54 Ustanovení o zahrnutí schengenského *acquis* do působnosti ES se nevztahují na Velkou Británii a Irsko, které odmítly účast na schengenské spolupráci, a nevztahují se ani na Dánsko, které se sice účastní schengenské spolupráce, ale odmítlo její komunitarizaci, a proto je ve vztahu k němu v této oblasti postupováno jako ve 3. pilíři.

Smlouvy ES doplněna následující věta: „*Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.*“ Tímto měly být vyvráceny spekulace o tom, do jaké míry je občanství EU institutem samostatným a nezávislým, a potvrdit jeho povahu jako občanství doplňkového, odvozeného od občanství jeho členů, kterými jsou nadále státy, a nikoliv jednotlivci.

2.5 Charta základních práv EU, Ústava pro Evropu a Lisabonská smlouva

Snaha dodat Unii ještě víc lidskou dimenzi pokračovala na poli základních lidských práv. Prohlášená Maastrichtskou smlouvou za základní hodnoty Unie, byla sice chráněna díky judikatuře Soudního dvora, ale na úrovni Společenství neexistoval žádný ucelený katalog, který by z různých zdrojů pocházející práva přehledným způsobem upravoval v jednom dokumentu. Jevilo se potřebným, aby byla upravena na jednom místě nejen základní práva tak, jak vyplývají z ústavních tradic společných všem členským státům a obecných zásad Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), ale též občanská, politická hospodářská a sociální práva specifická systému ES/EU. Tento již delší dobu pocíťovaný nedostatek začal být řešen, když na žádost Evropského parlamentu rozhodla Evropská Rada na svém zasedání v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999, že budou kodifikována základní práva v jedné listině vlastní Evropské Unii, která by byla připojena k zakládajícím smlouvám a o kterou by se jednotlivci mohli opřít při dovolávání se komunitárního práva. Výsledkem bylo přijetí **Charty základních práv Evropské unie**, jejíž konečná verze byla slavnostně vyhlášena v prosinci 2000 v rámci mezivládní konference v Nice.

V preambuli hlásí: „*Unie, vědoma si svého duchovního a morálního dědictví, se zakládá na nedělitelných a všeobecných hodnotách lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a solidarity; spočívá na zásadách demokracie a právního státu. Do středu své činnosti staví jednotlivce tím, že zavádí občanství Unie a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva.*“ Charta zvolila netradiční členění práv, která jsou rozdělena do šesti kapitol, nazvaných podle základních hodnot, jež tato práva v sobě ztělesňují, a to: důstojnost, svobody, rovnost, solidarita, občanství a spravedlnost. Kapitola věnována občanství

přebírá práva již obsažena ve Smlouvě ES. Charta je komplexním lidskoprávním dokumentem, pokrývá i takové oblasti, jako právo na dobrou správu věcí veřejných, sociální práva pracujících, ochranu osobních údajů a bioetiku.

Co se týče závaznosti textu, dlouho byla jen politickou deklarácí bez právní závaznosti přijatou v Nice společným prohlášením Evropského parlamentu, Rady a Komise. Věci se daly do pohybu až aktivitou Konventu o budoucnosti Evropy, který ji začlenil do návrhu Ústavy pro Evropu.

Samotný Konvent byl vytvořen na popud Evropské Rady v Laekenu v prosinci 2001. Deklarace o budoucnosti Evropy tam přijata klade především mnoho otázek: Unie se musí stát víc demokratická, víc transparentní a víc účinná ... Jak přiblížit občanům, v prvé řadě mladým lidem, evropský projekt a evropské instituce?⁵⁵ Práce Konventu trvala déle než rok, během něhož byly konzultovány i různé organizace občanské společnosti (sociální partneři, obchodní kruhy, nevládní organizace, akademická veřejnost atd.), až nakonec dospěl Konvent ke konsensu předat Evropské Radě návrh ústavy. Všechno bylo završeno slavnostním podepsáním **Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu** v Římě dne 29. října 2004.⁵⁶

Text, který byl podepsán, zajišťuje postavení jednotlivce a občana, neboť část druhou tvořila Charta základních práv, které takto měla být dodána právní závaznost na nejvyšší úrovni. Orgány, instituce i členské státy musí respektovat práva v ní obsažená při aplikaci práva Společenství a na její dodržování dohlíží ESD. Jinak je potvrzeno, že občanství Unie doplňuje státní příslušnost, nenahrazuje ji. Katalog občanských práv je podobný tomu ve Smlouvě ES, ale doplněn dalšími právy ve zvláštní hlavě ústavy s názvem „Demokratický život Unie“, kde je především zakotveno právo každého občana podílet se na demokratickém životě Unie a právo projevat a vyměňovat si názory o

55 „*The Union needs to become more democratic, more transparent and more efficient ... how to bring citizens, and primarily the young, closer to the European design and the European institutions...?*“, dostupné ke dni 20.9.2009 na

http://www.ena.lu/laeken_declaration_future_european_union_15_december_2001-020003970.html

56 Informační brožura *Ústava pro Evropu, Průvodce pro občany*, Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských Společenství, 2004, dostupná ke dni 20.9.2009 na http://www.euroskop.cz/gallery/5/1739-c2e1306a_f0f2_4e18_8b6d_ea81a9176e40.pdf, s. 3-6

všech oblastech činnosti Unie.⁵⁷

Následný osud Ústavy pro Evropu byl již méně úspěšný. Příliš pokrokové znění ústavy, která v sobě obsahovala mnoho symbolických prvků přibližující Evropskou Unii státnímu uspořádání, způsobilo zdrženlivost při jejím přijímání uvnitř členských států. Její přínos po právní stránce lze označit za evoluční: ústava zpřehledňovala stávající stav a smluvně deklarovala již existující, ustálená pravidla. Po politologické stránce se ale jednalo o text naprosto revoluční. Byla zavedena řada změn, které zasáhly do pomyslné rovnováhy supranacionálních a intergovernmentálních institucí.⁵⁸ Ratifikační proces byl zastaven po dvou negativních referendech ve Francii a v Nizozemí a Evropská rada se rozhodla odložit další proces ratifikace a vyhlásila tzv. období reflexe o budoucnosti a dalším směřování Evropy.

Znovuotevření jednání o reformě EU bylo oficiálně stvrzeno během Evropské Rady v Bruselu v červnu 2007, která udělila mandát k vypracování tzv. reformní smlouvy. Práce na nové smlouvě se víceméně opíraly o původní text ústavy, jen z něj vyjmuly sporné body. Již 13.12.2007 byla v Lisabonu představiteli členských států slavnostně podepsána smlouva pozměňující Smlouvu o EU a Smlouvu ES (dále **Lisabonská smlouva**). Smlouva ES ve znění Lisabonské smlouvy je přejmenována na Smlouvu o fungování Evropské Unie.

Na rozdíl od ústavy netvoří text Charty základních práv EU integrální součást nové smlouvy, ale je v ní zahrnuta formou odkazu. Znění Charty bylo v prosinci 2007 právě v souvislosti s finalizací textu Lisabonské smlouvy novelizováno a její nynější plný název zní **Listina základních práv Evropské unie**. Nový text Smlouvy ES ve znění Lisabonské smlouvy upravuje unijní občanství v Části druhé pod názvem „Zákaz diskriminace a občanství Unie“. Nerozšiřuje katalog práv z něho vyplývajících, ani nijak podstatně nemění současný stav v této oblasti. Mírný posun z politického a symbolického hlediska je viděn ve zdůraznění role občanů v EU a tím i dvojí legitimacy EU (od států i od občanů). Lisabonská smlouva totiž vloží do pozměněné Smlouvy o

⁵⁷ Tamtéž, s. 9-10

⁵⁸ Pitrová, M., *Ústavní smlouva EU: vítězství formy nad obsahem*, in Revue Politika 3/2007, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://www.revuepolitika.cz/clanky/168/ustavni-smlouva-eu-vitezstvi-formy-nad-obsahem>

Evropské unii nový článek 10:

„1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.

2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu. Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami.

3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

4. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.“

Lisabonská smlouva se nyní nachází v procesu ratifikace. Byla již ratifikována 23 členskými státy. Zbývajících čtyřmi státy jsou Irsko, Polsko, Německo a Česká republika.⁵⁹

⁵⁹ Prvním zádrhelem v ratifikačním procesu bylo irské referendum v červnu 2009, kdy irští občané řekli Lisabonské smlouvě jasné „ne“. Druhé referendum se uskuteční 2. října 2009. Průzkumy veřejného mínění zatím ukazují, že Lisabonská smlouva má velkou šanci, že napodruhé projde. V Polsku a v Německu chybí k ratifikaci podpis prezidenta. Obě země však daly najevo, že by měly smlouvu ratifikovat ještě před Evropskou radou 29. – 30. října 2009. V České republice je ratifikační proces blokován kvůli ústavním stížnostem na Lisabonskou smlouvu. Je pravděpodobné, že Ústavní soud se již podruhé bude muset zabývat souladem Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem. Skupina senátorů totiž avizovala, že se chce obrátit na Ústavní soud s další žádostí o přezkum, a to i přesto, že Ústavní soud se smlouvou zabýval již vloni a neshledal na ní žádné rozpory s českou ústavou.

3 MATERIÁLNÍ ROZBOR: CO JE OBSAHEM OBČANSTVÍ EU?

Katalog občanských práv můžeme aktuálně najít v Části druhé Smlouvy ES, kde úvodní článek 17 odstavec 2 Smlouvy ES praví: „*Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto Smlouvou*“. Zajímavé je, že ani Smlouva ES samotná, ani jiné dokumenty nestanoví žádné povinnosti. K tomuto bodu se vrátím při hodnocení unijního občanství v následující kapitole.

První zpráva Komise o občanství Unie z roku 1993 uvádí, že práva plynoucí z unijního občanství tím, že jsou vtělena přímo do Smlouvy ES samotné, se stávají ústavním statutem osoby. Práva mají být koncipovány co nejširším způsobem, a naopak omezení co nejužší.⁶⁰ Občanství Unie a práva z něho plynoucí mají přinést něco víc než jen volný pohyb osob, jak existoval dosud. Sledují plné začlenění jednotlivce do společenského, hospodářského, kulturního, ba i politického života ve členském státě, kterého sice není příslušníkem, ale na jehož území pobývá.⁶¹ To potvrzuje i bližší pohled na výčet práv, která následují v člancích 18 až 21 Smlouvy ES a k nimž se ještě přiřazuje článek 12 Smlouvy ES. Z daného výčtu můžeme konstatovat dvě skutečnosti: za prvé, práv, jež tvoří jádro unijního občanství, se může jednotlivec dovolávat jen v případě, že se nachází mimo stát, jehož je příslušníkem (právo pohybu a pobytu, zákaz diskriminace a právo na rovné zacházení, právo volit v obecních a evropských volbách), a za druhé, některé z práv, která jsou uvedena ve výčtu jako občanská, jsou dána každému, tj. i příslušníkům ze třetích zemí, kteří mají bydliště nebo sídlo na území

60 Commission Report on the Citizenship of the Union, COM (93), 702 final, 21.12.1993, s. 2, dostupné ke dni 20.9.2009 na http://aei.pitt.edu/view/eudocno/COM_=2893=29_702_final.html

61 Barav, A., Philip, Ch.: *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, Paris: Presses Universitaires de France, 1993, pod heslem *Citoyenneté européenne*, s. 161

Společenství (petiční právo, právo obracet se na veřejného ochránce práv). Tato práva mají obecně posilnit místo jednotlivce a jeho implikaci v procesu demokratické kontroly orgánů a nejde v jejich případě o zvláštní, privilegované postavení občanů v porovnání s cizinci, jak je tomu u první skupiny práv.

Podobný výčet jen v jiném pořadí nalezneme v Listině základních práv EU v její Kapitole V. nazvané „Občanská práva“. Kromě práv upravených ve Smlouvě ES zde najdeme i jedno právo navíc, právo na dobrou správu, jehož cílem je zajistit správné jednání komunitárních orgánů a institucí vůči veřejnosti.

Nutno ještě dodat, že výčet práv ve Smlouvě ES není vyčerpávající. Článek 22 umožňuje Radě přijetí *„ustanovení k posílení nebo rozšíření práv stanovených v této části, jež členským státům doporučí k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.“* Je tak vyjádřen evolutivní koncept občanských práv ve Smlouvě ES, neboť je poskytnut právní základ, na kterém se mohou v budoucnu dále vyvíjet.⁶²

3.1 Právo pohybu a pobytu

3.1.1 Pohyb a pobyt: legislativa a judikatura

V článku 18 Smlouvy ES najdeme následující: *„Každý občan má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.“* Dá se říct, že v tomto bodu občanství Unie nepřineslo žádnou inovující změnu oproti tomu, co existovalo již předtím. Garantované právo volného pohybu a pobytu není neomezené ani na základě unijního občanství. Omezující opatření mohou být přijata, jsou-li určena k ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Hospodářsky činní příslušníci členských států se směli již předtím volně pohybovat a pobývat v rámci Společenství na základě Smlouvy ES, v případě hospodářsky neaktivních osob bylo

62 Fallon, M., *Les droits fondamentaux liés à la citoyenneté de l'Union Européenne, sous les regards croisés du Traité C.E. et de la Charte*, in *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Bruxelles: Emile Bruylant, 2002, s. 152-154

právo zajištěno na úrovni sekundární legislativy a změnou je tedy právní základ práva a jeho povýšení na nejvyšší úroveň, do textu samotné zakládající smlouvy.

Změnu v kvalitě volného pohybu oproti předmaastrichtskému stavu přináší postupně ESD, který sice dodržuje ustanovení Smlouvy ES a nejde za limity, které sama stanoví, nicméně koncipuje volný pohyb osob právě ve světle nového jednotného statusu příslušníků členských států. Přelomovým je rozsudek ve věci *Martinez Sala*⁶³ z roku 1998. Jednalo se o případ španělské občanky žijící v Německu, která požádala o příspěvek na výchovu svého dítěte. Její žádost byla zamítnuta, protože nebyla německou státní občankou a neměla oprávnění nebo povolení k pobytu. Když zažádala o udělení povolení k pobytu, ani tady jí úřady nevyhověly, neboť nebyla ani pracovníkem, ani osobou samostatně výdělečně činnou a neměla ani dostatečné prostředky k tomu, aby se užívala bez sociální pomoci. ESD však rozhodl, že to, jestli paní *Martinez Sala* je nebo není pracovníkem ve smyslu komunitárního práva, není pro tento případ podstatné. Vzhledem k tomu, že pobývala právoplatně na území Německa, dotyčná spadá pod působnost ustanovení Smlouvy ES o občanství. Hostitelský stát může její právo pobytu pouze konstatovat vydáním potvrzení o právu k pobytu, které nemůže být v žádném případě pro unijní občany konstitutivním správním aktem. S ohledem na zákaz diskriminace nesmí být potvrzení o přihlášení k pobytu podmínkou pro jiné plnění, na které má občan Unie nárok, pokud tato podmínka není vyžadována od domácích příslušníků.

Ve svém dalším klíčovém rozsudku *Baumbast*,⁶⁴ ESD šel ještě dál a vyslovil, že čl. 18 Smlouvy ES má přímý účinek. V souladu s touto interpretací se tak mohou občané členského státu ES v případě, že hodlají uplatnit své právo volně se pohybovat a pobývat v hostitelském státě, opřít přímo o ustanovení čl. 18 odst. 1 Smlouvy ES, přičemž podmínky a omezení stanovené sekundárními právními předpisy je nutné toliko zohlednit. Na vzniku samotného práva tento fakt však již nic nemění. Státy mají právo ukládat omezení v odůvodněných případech, kde je ohrožen veřejný pořádek,

Množství sekundárních předpisů (viz. Kapitola 2) značně komplikovala

⁶³ Rozhodnutí ESD C-85/96, *Martinez Sala* [1998], ECR 2691

⁶⁴ Rozhodnutí ESD C-413/99, *Baumbast / Secretary of State for the Home Department*, [2002] ECR 7091

přehlednost materie týkající se volného pohybu osob, proto byla 29. dubna 2004 přijata konsolidující *Směrnice Rady 2004/38, o volném pohybu občanů na území EU*. Nová směrnice sjednocuje rozdrobenou úpravu,⁶⁵ stanoví podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, včetně trvalého pobytu, a upravuje i případy dovolených omezení těchto práv v souladu s dosavadní judikaturou ESD.

Směrnice v Preambuli stanoví: „*Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. Je proto nezbytné kodifikovat a revidovat stávající nástroje Společenství, které se zaměřují samostatně na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a na studenty a další osoby bez zaměstnání, aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie zjednodušilo a posílilo.*“ Osobní působnost směrnice se vztahuje na všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky,⁶⁶ kteří se pohybují nebo pobývají na území členského státu, jehož nejsou státními příslušníky.

• Překročení hranic

Právo opustit i vstoupit na území členských států je zaručen všem občanům s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem. Po rodinných příslušnících, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, může být požadováno vstupní vízum,⁶⁷ nicméně od vízové povinnosti jsou osvobozeni rodinní příslušníci s platnou

65 Změněno Nařízením 68/1612, zrušeny směrnice 64/221, 68/360, 72/194, 73/148, 75/34, 75/35, 90/364, 90/365a 93/96

66 Nově je mezi rodinné příslušníky zahrnut i registrovaný partner občana Unie, pokud podle vnitrostátního práva je s registrovaným partnerstvím zacházeno podobně jako s manželstvím. Směrnice kromě toho ve své preambuli pobízí státy, aby usnadňovaly volný pohyb rodinných příslušníků a proto aby přezkoumávaly v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy i postavení osob, které nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie.

67 Stanoveno v Nařízením Rady 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

pobytovou kartou. Mimo to „členské státy poskytnou těmto osobám všechny prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz. Tato víza se udělují bezplatně, zrychleným postupem v nejkratší možné lhůtě. ... Nemá-li občan Unie nebo rodinný příslušník, který není státním příslušníkem žádného členského státu, potřebné cestovní doklady, případně nezbytná víza, poskytne mu dotyčný členský stát před jeho vrácením veškeré vhodné možnosti, aby potřebné doklady v přiměřené lhůtě získal nebo mu byly dodány, nebo aby doložil či jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu.“ (článek 5). Směrnice se v tomto směru drží předešlé judikatury ESD, zejména rozsudku MRAX,⁶⁸ ve kterém ESD dále stanovil, že vrácení nebo vyhoštění rodinného příslušníka pocházejícího ze třetí země, je nepřiměřenou sankcí s ohledem na ochranu rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP.

• Právo pobytu

Směrnice rozeznává tři druhy pobytu: krátkodobý do tří měsíců, dlouhodobý delší než tři měsíce, ale kratší než pět let, a nakonec pobyt trvalý nad pět let. **Krátkodobý pobyt** není podmínován žádnými formalitami kromě předložení průkazu totožnosti při vstupu tak, jak bylo řečeno výše. Potvrdil to i ESD ve svém rozsudku Oulane,⁶⁹ ve kterém francouzský občan na krátkodobé návštěvě v Nizozemí nemohl prokázat svoji totožnost předložením platného průkazu totožnosti, jeho totožnost však mohly úřady zjistit jinak. Soud judikoval, že opatření zadržení za účelem vyhoštění státního příslušníka jiného členského státu, který ve státě pobývá coby příjemce služeb, přijaté z důvodu nepředložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, i když nedošlo k ohrožení veřejného pořádku, představuje neodůvodněnou překážku volného pohybu služeb, a je tedy v rozporu s článkem 49 Smlouvy ES. Článek 49 Smlouvy ES brání tomu, aby státní příslušníci členských států, kteří pobývají v jiném členském státě jako příjemci služeb, podléhali v tomto členském státě povinnosti předložit platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas za účelem prokázání své státní příslušnosti, jestliže tento členský stát umožňuje vlastním státním příslušníkům, aby prokázali svou

68 Rozhodnutí ESD C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie / Etat belge* [2002], ECR I-6591

69 Rozhodnutí ESD C-215/03, *Salah Oulane / Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie* [2005], ECR I-1215

totožnost i jinými prostředky. Opatření uvěznění nebo vyhoštění odůvodněná výhradně tím, že dotyčná osoba nesplnila zákonné formalities týkající se kontroly cizinců, ohrožují samotnou podstatu práva pobytu zaručeného přímo právem Společenství a jsou zjevně nepřiměřená závažnosti porušení.

Úprava **dlouhodobého pobytu** nad tři měsíce přebírá dosavadní sektorový přístup k definování okruhu oprávněných osob, neboť rozlišuje podmínky pobytu v závislosti na povaze činností vykonávaných na území hostitelského státu. Různé jsou tedy požadavky podle toho, jestli se jedná o hospodářsky činnou osobu (resp. osobu, která byla hospodářsky činná), osobu studenta nebo jinou osobu mající dostatečné prostředky. U dvou posledních kategorií zůstává pobyt zaručen, pokud daná osoba má dostatečné prostředky k obživě vlastní a svých rodinných příslušníků a plné zdravotní pojištění.⁷⁰ Státy však nesmí stanovit pevnou částku, pod kterou by prostředky již nebyly dostatečné, a musí brát v ohled osobní poměry dané osoby.⁷¹ Dále směrnice stanoví, že samotná skutečnost, že občan Unie nebo jeho rodinný příslušník požádal hostitelský stát o dávku z jeho systému sociální pomoci, nesmí být automatickým důvodem pro vyhoštění. Podle preambule by „*hostitelský členský stát měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci. Zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné či uchazeči o zaměstnání, jak byli definováni Soudním dvorem, by v žádném případě neměli být vyhoštěni, s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností.*“ Jinými slovy směrnice pobízí státy, aby měly v této oblasti na paměti princip přiměřenosti. Co se jiných formalit týče, státy mohou požadovat, aby se občan Unie zaregistroval u příslušných orgánů hostitelského státu.⁷²

70 Stejně jako v zrušené Směrnici Rady 93/96 o právu pobytu pro studenty, podmínka dostatečných prostředků je u studentů zmírněna tak, že postačí prosté prohlášení o tom, že mají dostatek prostředků, nebo jiný způsob, kterým ujistí hostitelský stát o tom, že se nestanou zátěží pro jeho sociální systém

71 Směrnice v tomto bodě odráží předešlou judikaturu ESD, Rozhodnutí C-53/81, *Levin / Staatssecretaris van Justitie* [1982], ECR 1035

72 Irsko je jediným členským státem bez registračního systému.

Rodinným příslušníkům přináší směrnice upevnění postavení v tom smyslu, že se mohou za určitých okolností stát autonomním zdrojem práva pobytu, neodvozeným od občana Unie. Takový případ nastává, pokud se rodinné poměry změní nebo zaniknou, či už smrtí, odjezdem občana Unie nebo rozvodem, prohlášením manželství za neplatné nebo ukončením registrovaného partnerství. Navíc ještě musí rodinný příslušník prokázat určitou délku společného života nebo jiné okolnosti (svěření dětí do výchovy, právo na styk s dítětem, domácí násilí) a současně, podobně jako občané Unie, buď hospodářskou aktivitu nebo dostatečné prostředky k vlastní obživě.

Nejvýznamnějším inovujícím prvkem směrnice je nepochybně zavedení práva občanů a jejich rodinných příslušníků na **trvalý pobyt** v jejím článku 16. „*Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané [a jejich rodinní příslušníci] Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.*“ Toto ustanovení směrnice zajišťuje občanům bezpodmínečné právo na pobyt, které zabraňuje vyhoštění, a to i kdyby dotyčná osoba požádala o dávku ze systému sociální pomoci hostitelského státu. Podmínky pobytu, tj. dostatečné prostředky nebo hospodářská činnost, musí být ovšem splněny během celé doby předcházejících pěti let. Směrnice stanoví, co se rozumí nepřetržitým pobytem a zahrnuje do něj i dočasné vzdálení se osoby kratší než šest měsíců, za určitých okolností i kratší jednoho roku. Právo trvalého pobytu je potvrzeno vydáním dokladu osvědčujícího trvalý pobyt občanů Unie a kartou trvalého pobytu pro rodinné příslušníky.

• Omezení práva vstupu a pobytu

Směrnice vypočítává tradičně jako důvody k omezení práv ochranu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Zejména co se týče veřejného pořádku, je ve směrnici zohledněna i bohatá judikatura ESD. Omezující opatření musí být přiměřené, nesmí sledovat hospodářské účely, zakládat se výlučně na osobním chování osoby, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Předchozí odsouzení pro trestné činy nesmí sama o sobě odůvodňovat přijetí takových opatření. Vnitrostátní orgány musí také zohlednit, jak dlouho občané EU pobývali na jejich území, jejich věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, sociální a kulturní integraci a rozsah jejich vazeb na

zemi původu. Ochrana veřejného zdraví je důvodem spíše k omezení práva na vstup a sledovaným cílem je boj proti rizikům pandemií. Nemůže být přijatelným důvodem k vyhoštění, pokud se nemoci vyskytnou po uplynutí lhůty tří měsíců po příjezdu. Nemoci, které mohou omezující opatření odůvodnit, „jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace a jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.“ (článek 29).

Evropská Komise ve svém návrhu směrnice⁷³ původně uložila státům zákaz vyhoštění osob oprávněných k trvalému pobytu s ohledem na to, že u takových osob se lze domnívat, že mají k hostitelskému státu vybudovány úzké vztahy, a proto by vyhoštění nebo podobné opatření bylo nepřijatelným. Komise zdůrazňuje, že příkazy k vyhoštění mají závažný dopad na dotyčnou osobu, zejména na její citové a rodinné vztahy v hostitelském státu. Nakonec ale byl přijato znění, podle kterého pouze občané Unie pobývající v hostitelském státě déle než deset let a neplnoleté osoby nesmí být vyhoštěny, kromě případů „naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti vymezených členskými státy“. Občané Unie a jejich rodinní příslušníci s trvalým pobytem smějí být vyhoštěni „ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“ (článek 28).

Otázky souladu vyhoštění občana Unie i přes jeho úzký vztah k hostitelskému státu s komunitárním právem byly řešeny i před ESD, jedním z případů je rozsudek ve věci Orfanopoulos.⁷⁴ Proti řeckému občanovi, panu Orfanopoulos, bylo německými úřady vydáno rozhodnutí o vyhoštění. Jednalo se o drogově závislého a vícečetného pachatele trestních činů, který ale zároveň žil od samého dětství v Německu, oženil se s německou občankou a je otcem tří dětí z tohoto manželství vzešlých. ESD rozhodl, že vyhoštění za podobných okolností je možné, ovšem národní úřady při hodnocení svých

73 Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, COM(2001) 257 final ze dne 23.5.2001, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0257:FIN:EN:PDF>

74 Rozhodnutí ESD ve věcech C-482/01 a C-493/01, *Orfanopoulos a Oliveri* [2004], ECR I-5257

legitimních zájmů musí respektovat, a to individuálně v každém jednotlivém případě, obecné principy komunitárního práva a obzvláště základní lidská práva jako právo na ochranu soukromého a rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP.

3.1.2 Práva související s uplatněním práva pohybu a pobytu: rovnost zacházení a zákaz diskriminace

Neoddělitelnou součástí unijního občanství jako jednotného statusu všech příslušníků členských států a jedním z vedoucích principů komunitárního práva je zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti tak, jak je vyjádřen v článku 12 Smlouvy ES. Od rozsudku *Martinez Sala*⁷⁵ nabývá zákaz diskriminace nových rozměrů, když je aplikován i do oblasti sociálních nároků, a to bez ohledu na hospodářskou činnost žadatele. Ještě dále ESD pokročil ve věci *Grzelczyk*,⁷⁶ kde znovu vyvstala otázka občanství a rovného zacházení. Soud konstatoval, že „*status občana Unie je určen k tomu, aby byl základním statusem státních příslušníků členských států umožňující těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení.*“ Tento přístup však vyvolal mnoho otázek, zejména ve spojení s volným pohybem osob nevykonávajících hospodářskou činnost. Ocitáme se totiž v bludném kruhu podmínek a důsledků. Podmínkou pobytu na území hostitelského státu osoby, která není výdělečná jako pracovník nebo osoba samostatně výdělečně činná, je dostatek prostředků bránící tomu, aby se dotyčná osoba stala zátěží pro sociální systém hostitelského státu. Důsledkem pobytu unijního občana v jiném členském státě je zákaz diskriminace takové osoby s domácími příslušníky, neboli jinak řečeno, unijní občan pobývajících v jiném členském státě má stejná práva jako domácí příslušníci, včetně práv sociálních. Nejsou-li prostředky, není dáno právo k pobytu, ale existuje-li již pobyt, vzniká i nárok na prostředky v rámci sociální pomoci?

Ve zmíněném rozsudku *Grzelczyk* se jednalo o francouzského studenta

75 Rozhodnutí ESD ve věci C-85/96, *Martinez Sala* [1998], ECR 2691, viz. poznámka 63)

76 Rozhodnutí ESD ve věci C-184/99, *Rudy Grzelczyk / Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001], ECR I-6193, body 29, 31, 44

studujícího v Belgii, který požádal během posledního roku studia o dávku životního minima (minimex), která ovšem podle belgického zákona byla vyhrazena pouze Belgičanům. ESD judikoval, že „skutečnost, že R. Grzelczyk nemá belgickou státní příslušnost, představuje jedinou překážku toho, aby mu byl přiznán nárok na minimex, a je tedy nesporné, že se jedná o diskriminaci pouze na základě státní příslušnosti“ a dále, že z v té době platné sekundární legislativy⁷⁷ vyplývá, že „osoby požívající práva pobytu se nesmějí stát „nepřiměřeným“ zatížením pro veřejné finance hostitelského členského státu“ a tudíž je připuštěna „určitá finanční solidarita státních příslušníků tohoto státu s příslušníky ostatních členských států, zejména pokud jsou obtíže, kterým čelí osoba požívající práva pobytu, přechodné povahy.“

Rozsudek vzbudil negativní ohlasy ze strany členských států, jejichž argumentace byla pochopitelná. Sociální dávky jsou projevem solidarity a loajality státu vůči vlastnímu občanovi a extenze těchto práv i na neobčany by tyto vztahy popřely.⁷⁸ Avšak rozsudky Martinez Sala a Grzelczyk nastartovaly nový směr v judikatuře ESD, který se snaží skloubit jak individuální požadavek občanů na nediskriminaci, tak i kolektivní požadavek států na přiměřenost sociálních výdajů.⁷⁹ Řešení, které ESD adaptoval, je kritérium blízkosti, existence vztahu, který vykazuje jistou míru propojení mezi žadatelem o dávku a hostitelským státem.⁸⁰ Jestli unijní občan má ke státu, ve kterém se nachází a žádá o dávku ze sociálního systému, takovýto skutečný vztah, který je dán buď státní příslušností, nebo určitou délkou pobytu, může si takovou sociální pomoc nárokovat.

Další rozsudek D'Hoop⁸¹ je zajímavý tím, že uznává nárok na sociální dávku

⁷⁷ Směrnice Rady 93/96, o právu pobytu pro studenty

⁷⁸ Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004, s. 65

⁷⁹ Carlier, J.-Y., *Le devenir de la libre circulation des personnes dans L'Union Européenne: Regard sur la Directive 2004/34*, in Cahiers de droit européen, num. 1-2, 2006, s. 26-27

⁸⁰ Kábela, O., *Občanství Evropské Unie z pohledu nároků na finanční podporu vůči vlastnímu státu* [2009], dostupné ke dni 20.9.2009 na http://www.law.muni.cz/edicni/cofola2009/files/contributions/Ondrej%20Kabela%20_850_.pdf

⁸¹ Rozhodnutí ESD ve věci C-224/98, *Marie-Nathalie D'Hoop / Office national de l'emploi* [2002], ECR I-6191

plynoucí z komunitárního práva i ve zdánlivě vnitrostátní situaci. Belgická občanka po návratu z Francie, kde absolvovala středoškolské vzdělání, žádá v Belgii o podporu při hledání svého prvního zaměstnání. Je jí ale odmítnuta, protože zákon jako podmínku vyžaduje získání středoškolského vzdělání v Belgii. ESD rozhodl, že taková legislativa znevýhodňuje osoby, které se rozhodly využít svou základní svobodu pohybu v rámci Společenství tím, že je s nimi v důsledku jejich migrace zacházeno méně příznivě v jejich vlastním státě. Stejný závěr ESD vyvodil i v nedávném rozsudku *Tas Hagen und Tas*,⁸² kde rovněž byly předmětem nároky vůči vlastnímu státu - tentokrát se jednalo o finanční odškodnění za příkoří utrpěná během války. Podmínkou získání odškodnění byl pobyt v Nizozemí v době podání žádosti. ESD shledal takový požadavek za diskriminující, neboť opět dochází ke znevýhodnění těch, kteří využili své svobody pohybu.

Zákaz diskriminace se postupně stává samostatným principem, který se odděluje od práva pobytu v jiném členském státě tak, jak jej definuje článek 18, případně články 39, 43 a 49. Uplatňuje se i poté, co pobyt v jiném státě již skončil (*D'Hoop*), nebo dokonce bez ohledu na existenci práva pobytu na základě komunitárního práva. Potvrzuje nám to i rozsudek *Collins*,⁸³ ve kterém ESD použil rovné zacházení i na uchazeče o zaměstnání, soudíc, že občané Unie legálně pobývající na území hostitelského státu se mohou spolehnout na článek 12 Smlouvy ES ve všech situacích spadajících do věcné působnosti Smlouvy ES. V rozsudku *Trojani*⁸⁴ dokonce byl zákaz diskriminace potvrzen i pro osoby nevýdělečné a bez prostředků. I když takové osobě nevzniká právo pobytu ve smyslu článku 18, neboť nesplňuje podmínku dostatečných prostředků, požívá stále ochrany na základě článku 12. A proto pokud taková osoba požádá o dávku životního minima, nesmí jí být odmítnuta jen na základě její státní příslušnosti. Hostitelský stát se může nadále rozhodnout pro stanovisko, že osoba, která čerpá sociální pomoc, už nesplňuje podmínky pro právo pobytu. V takovém případě

⁸² Rozhodnutí ESD ve věci C-192/05, *Tas-Hagen a Tas / Raadskamer WUBO van de Pensioen - en Uitkeringsraad* [2006], ECR I-10451

⁸³ Rozhodnutí ESD ve věci C-138/02, *Brian Francis Collins / Secretary of State for Work and Pensions* [2004], ECR I-2703

⁸⁴ Rozhodnutí ESD ve věci C-456/02, *Michel Trojani / Centre public d'aide sociale de Bruxelles* [2004], ECR I-7573

může přijmout opatření k vyhoštění takové osoby v rámci omezení stanovených právem Společenství (avšak v souladu se zásadou přiměřenosti). Využívání systému sociální pomoci nemůže vést k takovému opatření automaticky.

Rovnost zacházení jako s domácími příslušníky musí být dána, pokud unijní občan pobývá v hostitelském státě legálně, přičemž v úvahu přicházejí dvě možnosti. Buď pobývá v hostitelském státě legálně na základě práva pobytu mu přiznanému komunitárním právem, nebo jeho pobyt sice nemá základ v komunitárním právu, nicméně je legální podle národního práva hostitelského státu. Vidíme tedy, že právo na rovné zacházení má pro občany mnohem širší uplatnění než právo na pobyt, které zůstává podmíněné.⁸⁵

Poslední rozsudek, který uvádím v souvislosti se zákazem diskriminace, je důkazem univerzálnosti tohoto principu, který může být aplikován i v takové oblasti, jakou je tvorba příjmení. Ve věci Garcia Avello⁸⁶ byl veden spor týkající se kompetence státu určit pravidla pro tvorbu příjmení. Vzhledem k tomu, že se jednalo o děti ze smíšeného belgicko-španělského manželství, které tudíž měli i dvojí občanství, belgické úřady postupovaly podle vlastních kolizních norem a braly v úvahu pouze belgickou příslušnost, která byla rozhodná pro aplikaci belgických zákonů ohledně tvorby příjmení. ESD opírajíc se o článek 12 Smlouvy ES určil, že rozdílné zacházení, co se týče pravidel tvorby příjmení, mezi belgicko-španělskými občany pobývajícími v Belgii a španělskými občany pobývajícími v Belgii, představuje diskriminaci podle komunitárního práva. Kde na základě vztahu s jiným členským státem mohou být použita alternativně jiná pravidla, neměl by tomu hostitelský členský stát bránit.

3.1.3 Postavení příslušníků třetích států

S unijním občanstvím souvisí i problematika zacházení s příslušníky třetích zemí. Pozornost si nepochybně zaslouží otázky, v čem se liší postavení občanů Unie pobývajících v rámci Společenství v jiném než ve svém členském státě od postavení

85 Rodière, P., *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, num. 1-2006, Paris: Dalloz, s. 176

86 Rozhodnutí ESD ve věci C-148/02, *Carlos Garcia Avello / Etat belge* [2003], ECR I-11613

občanů nečlenských států tam pobývajících a dále, jaký vliv může mít unijní občanství na posledně zmíněnou kategorii.

V samotné kategorii příslušníků ze třetích zemí můžeme rozlišovat tři skupiny:

- rodinní příslušníci migrujících občanů Unie, kteří mají odvozené práva, zejména samotné právo pobytu,
- občané vybraných států, se kterými ES a členské státy uzavřely zvláštní asociační nebo kooperační dohody na základě článku 310 Smlouvy ES, podle kterých mohou státní příslušníci takových zemí využívat za stanovených podmínek svobodu pohybu a pobytu a/nebo právo na rovné zacházení. Významná je zejména Dohoda o založení Evropského hospodářského prostoru (EHP) uzavřená mezi Společenstvím, jednotlivými členskými státy a Norskem, Islandem a Lichtenštejnskem, která rozšiřuje pravidla vnitřního trhu na tyto nečlenské státy a dle které se jejich příslušníci mohou těšit z volného pohybu a pobytu ve stejném rozsahu jako kdysi příslušníci členských států před zavedením občanství Unie. Ve stejném rozsahu se na ně aplikují směrnice týkající se volného pohybu a pobytu hospodářsky nečinných osob. Podobná dohoda byla zvláště uzavřena se Švýcarskem.⁸⁷ V současnosti probíhají jednání za účelem rozšíření působnosti Směrnice 2004/38 i na občany Norska, Islandu a Lichtenštejnska.
- ostatní, na které se uplatňují národní imigrační normy členských států ve spojení s ustanoveními Hlavy IV třetí části Smlouvy ES věnovanými vízové, azylové a přistěhovalecké politice a jiným politikám týkajících se volného pohybu osob.

Zvláštní postavení mají dlouhodobě pobývající příslušníci nečlenských států, kteří na základě *Směrnice Rady 2003/109, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty*, mají právo volně se pohybovat a pobývat na území ostatních členských států EU za účelem zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti, studia nebo odborného vzdělávání. Status dlouhodobě pobývajícího rezidenta lze získat na žádost po pěti letech legálního pobytu. Avšak jejich práva nejdu dále, právo pohybu a pobytu je maximum práv, kterého mohou dosáhnout,

⁸⁷ Van der Mei, A. P., *Free movement of persons within the European Community, Cross-border access to public benefits*, Portland: Hart Publishing, 2003, s. 56-57

a nemůžeme v jejich případě hovořit o plnohodnotném občanském postavení.

• Rodinní příslušníci migrujících občanů Unie

Rodinní příslušníci jsou nositeli tzv. odvozených práv, kterých cílem je umožnit jim co nejširší integraci v hostitelském členském státě, kam doprovázejí nebo následují občana Unie. Základním odvozeným právem rodinných příslušníků je samozřejmě právo pobytu na území hostitelského státu a to bez dodatečných podmínek, dokonce i bez ohledu na jejich případnou hospodářskou aktivitu. Kromě toho je judikaturou zdůrazňován i lidskoprávní aspekt situace a ESD ve svých rozsudcích v této souvislosti často zmiňuje právo na ochranu rodinného života a právo na spojování rodiny. Občanství Unie má tedy jisté vedlejší účinky i na postavení nekomunitárních příslušníků v případě existence osobních rodinných vazeb s občanem Unie, který se rozhodne využít svého práva volného pohybu. ESD dokonce ve svém rozsudku *Carpenter*⁸⁸ uznal i občasné poskytování služeb v jiném členském státu za dostatečný přeshraniční prvek, na základě kterého je domovský stát občana Unie povinen uznat právo pobytu jeho manželky, příslušnice nečlenského státu. Soudní dvůr mimo jiné přihlédl ke skutečnosti, že manželství je pravé a že manželé spolu vedou skutečný rodinný život. Článek 49 Smlouvy ES musí být vykládán ve světle základního práva na ochranu rodinného života.

Stejnou argumentaci ve prospěch ochrany rodinného života použil ESD i ve věci *Zhu a Chen*,⁸⁹ v níž předmětem řízení bylo právo pobytu matky, příslušnice třetí země, odvozené od její maloleté dcery, občanky Unie. Komunitární právo totiž dovoluje, aby občana Unie následovali jeho předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, ale jak je tomu v obráceném případě, když občan Unie potřebuje svého rodiče, aby mu zajistil výživu? Jelikož Catherine Zhu, dítě, které se narodilo čínské matce v Irsku, měla irské občanství, po jejím přestěhování do Velké Británie britské úřady řešily, jestli povolit pobyt i její matce, na které byla dcera závislá jak finančně, tak citově. Soudní dvůr rozhodl, že dítě jako unijní občan má právo pobytu v hostitelském státě, neboť má

⁸⁸ Rozhodnutí ESD C-60/00, *Mary Carpenter / Secretary of State for the Home Department* [2002], ECR I-6279

⁸⁹ Rozhodnutí ESD C-200/02, *Kunquian Catherine Zhu and Man Lavette Chen / Secretary of State for the Home Department* [2004], ECR I-9925

platné zdravotní pojištění a dostatečné prostředky, aby se nestalo zátěží pro sociální systém tohoto státu. Není rozhodné, jaký je zdroj těchto prostředků, jestli jsou jeho vlastní nebo poskytovány někým jiným, v tomto případě jeho matkou. Neuznání práva pobytu matky by zmařilo i účinné využití práva pobytu její dcerou.

ESD se ve své judikatuře⁹⁰ konstantně drží výkladu, že právo vstupu a pobytu vyplývá ze samotného rodinného pouta mezi příslušníkem třetí země a občanem Unie a že povolení k pobytu není konstitutivním aktem, nýbrž aktem prohlašujícím individuální postavení příslušníka třetí země zaručeným mu komunitárním právem.

3.2 Právo volit a být volen

3.2.1 Právo volit a být volen v obecních volbách

Článek 19 odst. 1 Smlouvy ES stanoví: „*Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.*“ Hlavní myšlenkou tedy je, aby občané Unie, kteří pobývají v hostitelském členském státě, měli rovnocenné postavení v účasti na volbách (jak pasivní, tak aktivní) s domácími příslušníky a to bez harmonizace národních řádů. Cílem je, aby migrující občané Unie měli možnost zapojit se aspoň do místního politického života a integrovat se tak v hostitelském členském státě. Návrh zavést volební právo v místních volbách se objevil již v 70. letech, skutečnou podobu ale získal až přijetím Smlouvy o EU a dále je rozveden v prováděcí *Směrnici Rady 94/80, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.*

Směrnice se vztahuje na obecní volby, „*které se konají na základě přímého, všeobecného volebního práva a jsou v nich voleni členové zastupitelského sboru a případně, podle právních předpisů každého členského státu, předseda a členové*

⁹⁰ Rozhodnutí ESD C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie / Etat belge* [2002], ECR I-6591; Rozhodnutí ESD C 157/03, *Komise / Španělsko* [2005], ECR I-2911

výkonného orgánu základního územního samosprávného celku.“(článek 5). Které samosprávné jednotky v jednotlivých členských státech spadají pod působnost směrnice, je uvedeno v příloze Směrnice. Mimo působnost komunitárního práva stále zůstávají volby do vyšších samosprávných celků, stejně jako volby celostátní, popřípadě volby v dílčích státech federativních členských států, kde každý stát sám určuje pravidla pro voličskou základnu.

V obecních volbách na základě unijního občanství musí být připuštěni všichni občané Unie pobývající v jiném než ve svém vlastním členském státě v případě, že splňují podmínky, které hostitelský stát vyžaduje po domácích příslušnících. Pokud hostitelský členský stát vyžaduje od svých státních příslušníků jako podmínku pro účast ve volbách minimální dobu pobytu, může podobné minimální období pobytu vyžadovat i od občanů Unie. Má se však za to, že tuto podmínku splnili, pokud po ekvivalentní dobu bydleli v jiném členském státu. Občan Unie, který chce využít svého volebního práva, musí projevit vůli k jeho výkonu, hostitelský členský stát může stanovit povinnost zápisu do seznamu voličů. Směrnice též dává státům možnost vyloučit z výkonu práva být volen ty občany Unie, kteří ve státě původu byly zbaveni svého práva volit v občanskoprávním nebo trestněprávním řízení. Obsazení některých nejvyšších volených funkcí (předseda, jeho zástupce či náhradník nebo člen předsednictva výkonného orgánu územního samosprávného celku) mohou státy rezervovat pro své vlastní státní příslušníky. Nakonec mohou členské státy stanovit, že se občané Unie zvolení za členy zastupitelského sboru nesmějí účastnit ani jmenování volitelů, kteří jsou oprávněni volit zákonodárný sbor, ani volby členů tohoto sboru.⁹¹ Směrnice umožňuje odchylku od výše uvedených pravidel v případě, že občané Unie z jiných členských států přesahují 20% celkového počtu voličů. Takový členský stát (prakticky se to týká Lucemburska) může po občanech Unie žádat jako dodatečnou podmínku určitou dobu pobytu na jeho území, maximálně však dobu v délce jednoho funkčního období.

⁹¹ Např. ve Francii byl v důsledku čl. 19 odst. 2 Smlouvy ES doplněn článek 88-3 Ústavy, který výslovně určuje, že funkce starosty a jeho zástupce smí být zastávány pouze francouzskými občany, stejně tak pouze francouzský občan může být členem kolegia volitelů do Senátu.

3.2.2 Právo volit a být volen do Evropského parlamentu

Volební právo do Evropského parlamentu pro příslušníky členských států bylo zavedeno již v roce 1976. Občané členských států mohli přímo volit své poslance do Evropského parlamentu ve státě, jehož jsou příslušníky. Občanství Unie jim krom toho v článku 19 odst. 2 Smlouvy ES přineslo rozšíření tohoto práva: „...každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, [má] právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“ Odpovídající prováděcí úpravu přinesla Směrnice Rady 93/109, o právu občanů Unie volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu.

Směrnice zakotvuje stejně jako v případě obecných voleb princip rovného zacházení jako s domácími příslušníky hostitelského státu (státu bydliště). Občan Unie má možnost volby, zda chce volit ve státě původu nebo ve státě bydliště, každopádně smí volit pouze jednou a v jednom státě, aby bylo zamezeno vícenásobné volbě. Směrnice nestanoví jednotné podmínky, kdo vůbec smí volit nebo být volen, tuto otázku ponechává v pravomoci každého členského státu. Občan unie, který splňuje všechny podmínky, které stát bydliště požaduje po svých vlastních příslušnících, se smí účastnit voleb, pokud k tomu projeví vůli a v dostatečném předstihu požádá o jeho zařazení do seznamu voličů. Z výkonu práva být volen je ovšem vyloučen, pokud ho byl zbaven v občanskoprávním nebo trestněprávním řízení ve státě původu nebo ve státě bydliště. Podobně jako v případě obecních voleb, stát může požadovat delší dobu pobytu u unijních občanů, kteří nejsou jeho státními příslušníky, pokud tito přesahují 20% voličské základny, a to pět let u aktivního volebního práva a deset let u pasivního volebního práva.

Volby do Evropského parlamentu byly i předmětem řízení před ESD. Ve věci Španělské království v. Spojené království,⁹² se jednalo zejména o určení, zda je členský stát oprávněn rozšířit právo volit ve volbách do Evropského parlamentu na státní příslušníky třetích zemí mající bydliště nebo pobyt na evropském území, v tomto

⁹²Rozhodnutí ESD C-145/04, *Spain / United Kingdom* [2006], ECR I-7917

případě na Gibraltar. Velká Británie totiž svým vnitrostátním předpisem⁹³ stanovila, že evropských voleb se na území Gibraltar mohou kromě občanů Unie účastnit i občané Commonwealthu splňující určitá kritéria. Soudní dvůr rozhodl, že za současného stavu práva Společenství spadá určení osob, které mají právo volit a být voleny ve volbách do Evropského parlamentu, do pravomoci každého členského státu při respektování práva Společenství. Relevantní články Smlouvy o ES nebrání tomu, aby členské státy přiznaly toto právo volit a být volen i jiným osobám majícím s těmito státy úzké vztahy než jejich vlastním státním příslušníkům nebo občanům Unie majícím bydliště nebo pobyt na jejich území.

Stejný závěr byl vynesena i ve věci *Eman a Sevinger*,⁹⁴ kde řešil ESD opačnou situaci, totiž zda členský stát může vyloučit z práva volit v evropských volbách určité kategorie svých vlastních státních příslušníků majících bydliště nebo pobyt v zámořském území přidruženém ke Společenství, v tomto případě na Arubě. Soudní dvůr potvrdil, že každý členský stát má pravomoc určit okruh nositelů práva volit a být volen. Problém ale shledal při posuzování odůvodněnosti rozdílného zacházení mezi nizozemskými příslušníky v závislosti na místě jejich bydliště. Nizozemští občané žijící na Nizozemských Antilách nebo na Arubě totiž nemají volební právo do Evropského parlamentu, zatímco ti, kteří žijí ve třetích zemích, ho mají. Takovéto rozdílné zacházení musí být členským státem dostatečně objektivně zdůvodněno, což se avšak v tomto případě Nizozemí nepodařilo.

Zatím poslední Pátá zpráva Komise o občanství Unie⁹⁵ konstatuje, že zatímco obecným trendem v evropských volbách je snižující se účast voličů (45% v r. 2004,

93 Spojené království přijalo nové právní předpisy, aby splnilo povinnosti vyplývající z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Matthews / Spojené království* [1999], Sbirka rozsudků a rozhodnutí 1999-I. V tomto rozsudku ESLP vyhověl žalobě britského státního příslušníka majícího bydliště na Gibraltar, když rozhodl, že Spojené království porušilo EÚLP tím, že na Gibraltar nekonalo volby do Evropského parlamentu.

94 Rozhodnutí ESD C-300/04, *M. G. Eman a O. B. Sevinger / College van burgemeester en wethouders van Den Haag* [2006], ECR I-8055

95 Fifth Report on Citizenship of the Union 15.2.2008 COM(2008) 85 final, dostupné ke dni 20.9.2009 na http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/com_2008_85_en.pdf

50% v r. 1999 a 56% v r. 1994), zvyšuje se účast voličů – unijních občanů žijících v jiném než vlastním členském státě (12% v r. 2004, 9% v r. 1999 a 5,4% v r. 1994). Tento vzrůst si Komise vysvětluje zvýšenou mobilitou ve Společenství, jakož i informační kampaní vedenou v členských státech. Horší čísla vyvstávají u pasivního volebního práva, kde pouze 57 kandidátů v 2004 se přihlásilo v jiném než ve svém státě původu, oproti 62 kandidátům v 1999. Překážkou byla shledána obtížnost založit politickou stranu nebo se stát jejím členem, neboť v některých členských státech je vyžadována státní příslušnost takového státu.

3.3 Právo na diplomatickou a konzulární ochranu

„Nové“ právo, které občanství Unie přináší, je právo na diplomatickou a konzulární ochranu unijních občanů na území třetích států. Článek 20 Smlouvy ES stanoví, že: *„Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Členské státy mezi sebou sjednají nezbytná pravidla a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.“* Vidíme tedy, že ochrana vyplývající z unijního občanství je pouze subsidiární (uplatní se jen tam, kde občan nenajde zastoupení vlastního státu) a její výkon je v rukou jednotlivých členských států v tom smyslu, že nejsou zavedena žádná společná pravidla na komunitární úrovni. V této oblasti Smlouva ES počítá s mezivládní spoluprací členských států, která se může uskutečňovat i v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky.⁹⁶ Zavedení společné ochrany pro občany Unie ve třetích zemích mělo posilnit identitu Unie na mezinárodním poli a dodat dotčeným občanům Unie pocit existence evropské solidarity i mimo Společenství.

Zástupci vlád členských států v Radě přijali k provedení tohoto práva *Rozhodnutí 95/553, o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení*, které stanoví minimální standart poskytování konzulární

⁹⁶ Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *Constitutional law of European Union*, 2nd edition, London: Thomson Sweet&Maxwell, 2005, s. 552; např. Rozhodnutí 96/409, o zavedení náhradního cestovního dokladu, které bylo přijato na základě Hlavy 5 Smlouvy o EU

ochrany.

Rozhodnutí vymezuje minimální ochranu, která zahrnuje:

- (1) pomoc v případě úmrtí,
- (2) pomoc v případě vážných nehod nebo onemocnění,
- (3) pomoc v případech zatčení nebo zadržení,
- (4) pomoc obětem násilných činů,
- (5) pomoc občanům v nouzi a jejich repatriace.

Státy mohou samozřejmě poskytovat ochranu i nad tento rámec, pravidlem je rovné zacházení jako s vlastními státními příslušníky. Činnost států se v současnosti zaměřuje pouze na konzulární ochranu, jelikož pod ní spadá většina případů, kdy občané EU potřebují pomoc ve třetích zemích. Problematické je ale toto ustanovení, jedná-li se o diplomatickou ochranu. Podle mezinárodního práva veřejného totiž, pokud by třetí stát odlišný od toho, jehož je dotčená osoba příslušníkem, chtěl převzít její nároky proti jinému státu, jehož provinění vůči dané osobě je předmětem řízení, musí k tomu mít souhlas obou stran sporu, tj. této osoby a státu s ní ve sporu.⁹⁷ Formulace článku 20 je zavádějící zřejmě v důsledku jiného významu různých jazykových znění, neboť ve francouzské verzi článek 20 mluví o ochraně *poskytované ze strany diplomatických a konzulárních úřadů*.⁹⁸ Ani sama Evropská Komise neumí říct, jestli článek 20 Smlouvy ES má na mysli i diplomatickou ochranu ve smyslu mezinárodního práva nebo nikoliv. Podle ní ale možná budoucí činnost v oblasti diplomatické ochrany tímto není dotčena.⁹⁹

Pro lepší představu, jaký má zavedení této ochrany dosah na běžný život občanů,

97 Rozsudek Mezinárodního Soudního Dvora ve věci *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)* [1970], ICJ Reports 1970, p.3

98 „*Tout citoyen de l'Union bénéficie ... de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre...*“

99 Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 5.12.2007, *Účinná konzulární ochrana ve třetích zemích: příspěvek Evropské unie, Akční plán 2007–2009*, KOM(2007) 767 v konečném znění, s. 7, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0767:FIN:CS:PDF>

se můžeme podívat na statistiky, které dodala Komise ve svém Sdělení Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 5.12.2007¹⁰⁰. Když se podíváme na čísla tam uváděné, přítomnost a působení diplomatických a konzulárních misí členských států ve světě není úplnou samozřejmostí. V 18 zemích nemá zastoupení žádný členský stát, v 17 zemích má zastoupení jen jeden členský stát a v 11 zemích mají zastoupení dva členské státy. Přičemž se jedná o země, které jsou občany Unie relativně hojně navštěvované (mezi tyto země patří řada oblíbených turistických destinací), co ještě zvyšuje význam poskytované ochrany. Odhaduje se, že 8,7 % občanů EU, kteří cestují mimo území EU, navštíví třetí země, v nichž jejich členský stát nemá konzulární nebo diplomatické zastoupení, a je pravděpodobné, že tento počet poroste. Kromě běžných nesnází, které mohou občany v třetích zemích potkat, jsou důvodem k obavám i přírodní katastrofy např. vlna tsunami v Asii v r. 2004, teroristické útoky a politická nestabilita. Nicméně poměrně nízký počet žádostí o konzulární pomoc podle Komise je důsledkem omezené znalosti občanů o svém právu obrátit se s žádostí o pomoc na misi jiného členského státu. Lisabonská smlouva pozměňuje znění článku 20 Smlouvy ES tak, že umožňuje Radě přijmout směrnice „*stanovující opatření v oblasti spolupráce a koordinace potřebná k usnadnění této ochrany*“. Přinejmenším je tímto stanoven jasný právní základ v této oblasti.

3.4 Petiční právo

Petiční právo k Evropskému parlamentu je upraveno v první alinei článku 21 a v článku 194 Smlouvy ES. V komunitárním právu není žádnou novinkou, právo vznést petici k Evropskému parlamentu bylo zakotveno již ve statutu Evropského společenství uhlí a oceli z roku 1953. Na rozdíl od předchozích práv zmíněných výše jsou jeho nositeli nejen občané EU, ale všechny osoby, fyzické i právnické, mající bydliště nebo statutární sídlo na území Společenství. Spolu s právem obracet se na evropského ombudsmana (viz. další podkapitola) a nově s právem na občanskou iniciativu tvoří alternativní mimosoudní způsoby řešení problémů, které mohou obyvatelé v EU

¹⁰⁰tamtéž

pociťovat. Mimo to je to i způsob, jakým komunitární instituce získávají zpětnou vazbu na jejich činnosti, resp. zjišťují další možné oblasti, kam soustředit pozornost v budoucnosti. V poslední řadě je to právo, které jde ruka v ruce se zavedením přímých voleb do Evropského parlamentu – výraz přímého vztahu mezi voliči a jimi zvolenými poslanci.

Článek 194 stanoví, že výše zmíněné kategorie osob mají „*právo předložit samostatně nebo společně s dalšími občany nebo osobami petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činnosti Společenství a která se jich přímo dotýká.*“ Petice jsou různorodé stížnosti nebo žádosti obyvatel, které se mohou týkat otázek jak veřejného, tak soukromého zájmu, musí ale spadat do působnosti Společenství. Většinou jsou jejich předmětem politiky Společenství, základní svobody, prováděcí akty atd.¹⁰¹ Pouhé žádosti o informace a obecné komentáře k činnosti EU se ovšem nepřipouštějí.

O petici rozhoduje Petiční výbor Evropského parlamentu, který byl zřízen již v roce 1987. Výbor rozhoduje nejprve o přípustnosti petice¹⁰² a v případě, že ji shledá přípustnou, rozhodne o dalších krocích. Podle okolností může Petiční výbor:

- požádat Evropskou komisi, aby provedla předběžné šetření a sdělila, zda nedošlo k porušení příslušných právních předpisů Společenství,¹⁰³ nebo se obrátit na SOLVIT¹⁰⁴

101Podle První zprávy Komise o občanství Unie ze dne 21.12.1993, viz. poznámka 48), se většina petic do roku 1993 týkala ochrany životního prostředí, sociálního zabezpečení, uznávání kvalifikací a daňových otázek.

102Nepřípustná je taková petice, která nesplňuje náležitosti, tj. je podána neoprávněnou osobou, není napsána v jednom z úředních jazyků EU, netýká se oblasti spadající do činnosti EU atd. Nepřípustné jsou i petice stěžující si na nesprávný úřední postup orgánů a institucí EU - tato oblast spadá do působnosti veřejného ochránce práv.

103Podle Páté zprávy Komise o občanství Unie ze dne 5.2.2008, KOM(2008) 85 v konečném znění, viz. poznámka 95), zhruba čtvrtina až třetina petic vede k zahájení šetření, zda nedošlo k porušení práva Společenství, nebo je jinak s takovým šetřením spojena.

104SOLVIT je síť center zřízených v každém členském státě, v Norsku, v Lichtenštejnsku a na Islandu, na které dohlíží Evropská komise, a jejich posláním je poskytovat pomoc těm, kteří se domnívají, že byli zkráceni na svých právech vyplývajících z komunitárního práva ze strany národních správních

- postoupit petici pro informaci nebo pro přijetí dalších opatření ostatním výborům Evropského parlamentu (určitý výbor může například vzít petici v potaz při své legislativní činnosti),
- ve výjimečných případech předložit zprávu Evropskému parlamentu k hlasování na plenárním zasedání nebo uspořádat informační návštěvu dotyčné země nebo regionu a vydat zprávu výboru obsahující připomínky a doporučení,
- přijmout jakákoli jiná opatření, která uzná za vhodná pro vyřešení záležitosti uvedené v petici, nebo vypracovat vhodnou zprávu pro předkladatele petice.¹⁰⁵

Počet peticí adresovaných Evropskému parlamentu se od r. 1993 udržuje přibližně na stejné úrovni, v průměru 1000 petic ročně, z nichž více než 600 petic je shledáno přípustnými.

• Právo občanské iniciativy podle Lisabonské smlouvy

V souvislosti s petičním právem považuji za důležité stručně zmínit nový institut v komunitárním právu, jež přináší Lisabonská smlouva, a to právo občanské iniciativy. Nový článek 11 odst. 4 Smlouvy o EU ve znění navrhovaném Lisabonskou smlouvou praví: *„Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.“* Společně s petičním právem je to, že obyvatelé se v ní přímo obrazejí s určitými náměty na evropské instituce. Předmětem občanské iniciativy je ale vždy kolektivní návrh adresovaný Evropské komisi k úpravě jisté otázky v prováděcím právním aktu Společenství. Jedná se o dosud nevídané zavedení prvku přímé demokracie v EU, přičemž tento institut samozřejmě nelze srovnávat s jeho ekvivalenty existujícími na státní úrovni v některých členských státech (není zde propojení na možnost vypsání referenda, navíc z právního hlediska Evropská komise není zavázána takový návrh předložit dál, ani jí není bráněno,

úřadů. Služby SOLVIT představují rychlý, bezplatný a neformálních způsob řešení problémů mezi jednotlivcem a národními úřady při aplikaci komunitárního práva.

105Zdroj: oficiální stránky Evropského parlamentu ke dni 20:9:2009 na <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=49&pageRank=4&language=CS>

aby si případný návrh upravila podle svých představ). Je však jisté, že ani evropské orgány, ani členské státy nebudou moci takovéto návrhy podložené širokou a reprezentativní podporou veřejnosti napříč Unii ignorovat.

3.5 Právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv

Evropský veřejný ochránce byl do Smlouvy ES zaveden Maastrichtskou smlouvou a nyní je upraven v článku 195 Smlouvy ES. Jeho hlavním posláním je přijímat a prošetřovat stížnosti na nesprávný úřední postup orgánů a institucí Společenství, s výjimkou ESD a Soudu prvního stupně při výkonu jejich soudních pravomocí. Nesprávným úředním postupem se míní špatná nebo nedostatečná správa. Dochází k ní, pokud určitý orgán nejedná v souladu s právem, nerespektuje zásady řádné správy nebo porušuje lidská práva. Považují se za něj například nečestné jednání, diskriminace, zneužití pravomoci, nepodání odpovědi nebo odmítnutí poskytnout informace, dokonce i zbytečné průtahy mohou být předmětem stížnosti. Ombudsman je nezávislým orgánem, který nevyžaduje, ani nepřijímá pokyny od žádného subjektu, či už národního nebo komunitárního.

Stejně jako u petičního práva jsou nadáni tímto právem nejen občané EU podle článku 21 Smlouvy ES, ale kdokoli s bydlištěm nebo sídlem na území členských států (článek 191 Smlouvy ES). Evropský veřejný ochránce práv (nebo také ombudsman) má být jakýmsi prostředníkem mezi obyvateli a komunitárními orgány a institucemi. Bohužel ale lze spíš konstatovat, že informovanost občanů o jeho poslání je nízká.¹⁰⁶ Čím dále vyšší počet stížností a podání adresovaných evropskému ombudsmanovi je z velké míry důsledkem přistoupením nových členských států.¹⁰⁷ Ze všech podaných stížností (3726 stížností v r. 2004, 3920 v r. 2005 a 3830 v r. 2006) je velká většina shledána jako nespádající pod jeho působnost nebo jinak nepřijatelná.

¹⁰⁶Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 415

¹⁰⁷Pátá zpráva Komise o občanství Unie ze dne 5.2.2008, KOM(2008) 85 v konečném znění, viz. poznámka 95)

3.6 Práva vůči evropským orgánům a institucím

Poslední skupina práv, která vyplývá z občanství, se týká komunikace mezi jednotlivcem a komunitárními orgány. Opět nejde o exkluzivní občanská práva ve smyslu, že náležejí pouze občanům. Jde spíše o obecně platící pravidla, které musí evropské orgány a instituce dodržovat, aby bylo učiněno zadost závazku uvedenému v článku 1 Smlouvy o EU přijímat rozhodnutí „*co nejotevřeněji a co nejbliže občanům.*“

Amsterodamskou smlouvou byl doplněn do Smlouvy ES článek 21 alinea 3 Smlouvy ES, která umožňuje občanům Unie písemně **se obracet v jednom z úředních jazyků**¹⁰⁸ **na komunitární orgány a instituce**¹⁰⁹ a obdržet odpověď ve stejném jazyce. Jde o minimalizování jazykové bariéry, která by mohla nastat a ztížit komunikaci s komunitárními orgány.

Článek 255, rovněž vtělen do Smlouvy ES Amsterodamskou smlouvou, zajišťuje občanům Unie a všem osobám majícím bydliště nebo sídlo na území členských států **přístup k dokumentům** Evropského parlamentu, Rady a Evropské komise. Bližší postup při přístupu k dokumentům je upraven samostatně v jednacích řádech každého ze zmíněných orgánů. Kromě toho bylo ještě na základě článku 255 Smlouvy ES přijato *Nařízení Evropského parlamentu a Rady 1049/2001, o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise*. Podle Nařízení mohou orgány za stejných podmínek a omezení zpřístupnit své dokumenty dokonce i osobám nemajícím bydliště nebo sídlo na území Společenství. Odepřít přístup lze pouze v odůvodněných případech, kde by hrozilo porušení veřejného zájmu (veřejná bezpečnost, obranné a vojenské záležitosti, mezinárodní vztahy, atd.) anebo soukromého zájmu (ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce).

Právo na přístup k dokumentům je odůvodněno zejména principem transparentnosti. Transparentnost procesu přijímání rozhodnutí posilňuje demokratický charakter institucí, podrobuje je vnější kontrole a dodává důvěru veřejnosti vůči veřejné

108Úředních jazyků je dnes dohromady 23.

109Jedná se o Evropského veřejného ochránce práv (dle článku 21 Smlouvy ES) a Evropský parlament, Radu, Evropskou Komisi, Evropský soudní dvůr, Účetní Dvůr, Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů (dle článku 7 Smlouvy ES).

správě .

Jak přístup k dokumentům, tak i možnost obracet se na veřejné orgány ve svém jazyce souvisí s principem **dobré správy**. Ten, i když není výslovně zakotven ve Smlouvě ES, je považován za jeden ze základních principů komunitárního práva, který vychází z existence ES jako společenství práva. Nejčastěji v judikatuře ESD vyloženými a aplikovanými obecnými právními zásadami náležícími pod princip dobré správy jsou zásady rovnosti, vázanosti správy zákony, omezenosti volnosti správního rozhodování, odpovědnosti správy a legitimního očekávání.¹¹⁰ Kodifikovanou úpravu přináší až článek 41 Listiny základních práv EU, jež garantuje každému právo na řádnou správu, a praví: „*Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě.*“ Dobrá správa musí být dodržena při každém jednání a to všemi orgány nebo institucemi a tudíž se vztahuje nejen na řízení správní, ale i soudní.¹¹¹ Dále článek 41 stanoví podrobněji obsah práva na dobrou správu a zahrnuje do něj: „*a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout, b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství, c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.*“ V případě, že jsou tato práva komunitárními orgány a institucemi porušena, stanoví článek 41 v odstavci 3 i sankci: „*Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.*“ Právo na dobrou (nebo řádnou) správu je jediné právo upravené v rámci Hlavy V. Listiny základních práv EU, které je dané každému, kdo jedná s komunitárními orgány a institucemi, bez ohledu na existenci bližšího pouta v podobě občanství Unie nebo bydliště nebo sídla na území Společenství.

110Pítrová, L. a Pomahač, R., *Evropské správní soudnictví*, Praha: C.H.Beck, 1998, s. 257-258

111Fallon, M., *Les droits fondamentaux liés à la citoyenneté de l'Union Européenne, sous les regards croisés du Traité C.E. et de la Charte*, in *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Bruxelles: Emile Bruylant, 2002, s. 155

4 OBČANSTVÍ UNIE: NOVÝ KONCEPT NADSTÁTNÍHO OBČANSTVÍ

V předchozích kapitolách jsem se pokusila nastínit, co znamená občanství na státní úrovni a jaký má význam jednak pro stát, jednak pro občana samého. Následovalo popsání vývoje, kterým si prošlo postavení jednotlivce v očích právního řádu Společenství a analýza obsahu nového jevu, občanství na unijní úrovni, který tento vývoj přinesl. Načrtnutý dějinný běh od „tržního občana“,¹¹² který nabýval tržní svobody jako jeden z ekonomických a výrobních faktorů za účelem vytvoření společného, resp. vnitřního trhu, po unijního občana, který „*je postaven do srdce činnosti Unie*“,¹¹³ a rozbor souvisejících práv mi poslouží k tomu, abych konfrontovala existující koncept unijního občanství s konceptem státního občanství tak, jak bylo popsáno v první kapitole.

Při této konfrontaci je nutno mít na paměti širší souvislosti evropské integrace, neboť žádná z diskusí o unijním občanstvím se nevyhne otázkám o dalším směřování ES/EU a o významu, jakém unijní občanství má pro ústavnost, nebo dokonce i potencionální státnost ES/EU.

Na tomto místě připomínám, že Evropské Společenství je produktem transformačního procesu. Ze série mezinárodních smluv se vynořil autonomní právní řád, zejména díky aktivní prointegrační činnosti ESD. Tento právní řád je vybaven

112Termín „tržní občan“ (Marktbürger) byl poprvé použit v Ipsen, H.P. a Nicolaysen, G., Haager Kongreß für Europarecht und bericht über die aktuelle Entwicklung des Gemeinschaftsrecht, Neue Juristische Wochenschrift, 1964, 339 (340)

113Fourth Report on Citizenship of the Union, ze dne 26.10.2004, COM(2004)695 final, s. 9: „*By establishing citizenship of the Union, the Union placed the individual at the heart of its activities.*“, dostupné ke dni 20.9.2009. na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0695:FIN:EN:PDF>

aplikační předností nad národním právem,¹¹⁴ dává vzniknout ze smluvních povinností členských států individuálním právům jednotlivců¹¹⁵ a Smlouva EHS, základní dokument evropského projektu, je vyložena jako „ústavní charta Společenství, jež je založena na právním státě“.¹¹⁶ Nejedná se o ukončený systém, nýbrž o systém závislý na dalším vývoji integrace, která přechází od institucionalizované spolupráce členských států až k integraci konstituční ve smyslu vytváření zvláštního ústavního řádu.¹¹⁷ Co všechno toto znamená ve spojení se zavedením unijního občanství, se budu snažit přiblížit v této kapitole.

4.1 Občanství Unie jako základní status

Vrátím se k případu Grzelczyk,¹¹⁸ který se zasadil o vymezení občanství Unie jako základního statusu státních příslušníků členských států. Na základě tohoto statusu jsou tito oprávněni k určitým právům z něho vyplývajícím a zaručeným na úrovni Společenství, zejména ke stejnému právnímu zacházení. Co to znamená pro nadnárodní zřízení jakým je Evropská Unie?

Kdybychom měli převzít klasickou tříprvkovou definici státnosti a aplikovat ji na EU,¹¹⁹ zjistíme, že je vymezeno území, na kterém je aplikováno komunitární právo, jsou vymezení unijní občané a existuje i určitý mechanismus veřejné moci

114Rozsudek ESD ve věci C-6/64, *Costa / E.N.E.L.* [1964], ECR 585

115Rozsudek ESD ve věci C-26/62, *Van Gend en Loos / Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963], ECR 1

116Rozsudek ESD ve věci C-294/83, *Les Verts – Parti écologiste / European Parliament* [1986], ECR 1339

117Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 24-30

118Viz. poznámka 76)

119Používám tady EU, nikoli ES, i přesto, že se dnes jedná o útvar bez právní subjektivity. Založení Evropské Unie mělo značit další etapu evropské integrace obohacenou i o rozměr občanství. Je zajímavé, že bylo užito názvu *občanství Unie* a nikoli *občanství Společenství*, co zajisté mělo přidat na symbolice vytváření stále užšího spojení členských států a jejich národů právě v Evropskou Unii. S napravením nedostatku právní subjektivity se počítá v Lisabonské smlouvě, která ji zavádí.

prostřednictvím pravomocí, které na ni členské státy přenesly. Podíváme-li se na jednotlivé instituty blíže, možné závěry o existenci útvaru státního typu však můžeme zahodit. Stále jsou to členské státy, které mají kontrolu nad rozhodovacími procesy na komunitární a unijní úrovni, jsou to členské státy, které jsou vykonavateli komunitárního práva a jsou to rovněž členské státy, kteří si udržují svoji územní suverenitu. A ani občanství Unie jako definiční kritérium pro osobní složku pomyslné evropské státnosti nemůže být uznáno z jednoduchého důvodu. Moc nad tím, kdo bude unijním občanem a tedy nad rozlišením, kdo bude mít základní status ve Společenství a kdo bude cizincem, drží členské státy.¹²⁰

Unijní občanství má totiž na první pohled viditelnou vlastnost: je odvozeno ze státní příslušnosti jeho členských států, které, jak jsme viděli výše, si daly obzvlášť záležet na tom, aby tato vlastnost byla jasně formulovaná. Neexistuje žádná jednotná procedura, ani společná pravidla pro udělování unijního občanství. Unijní občanství stojí a padá na občanství členských států, které v tomto ohledu jednájí nezávisle. Jediný rozdíl oproti mezinárodněprávním pravidlům týkajících se občanství je, že členské státy nesmějí neuznat občanství jiného členského státu nebo jej jakkoli podmiňovat.¹²¹ Co v důsledku znamená, že musí bezpodmínečně přijmout občanství Unie udělené jiným členským státem.¹²² I když to v budoucnu může být základem pro vzájemné uznávání a konvergenci pravidel nabývání občanství, prozatím jsou modely občanství v 27 členských státech natolik různé, že to může vést k rozdílnému zacházení s jednotlivcem.

Odvozenost unijního občanství rovněž naznačuje, že Evropská Unie respektuje politickou, historickou i společenskou identitu každého členského státu, jež je vtělena do institutu státního občanství. Občanství Unie můžeme považovat za jeden z plodů politické integrace mezi členskými státy, kde hlavní motivací je vytvoření „svazku států a lidu“, nikoliv státu ve vlastním slova smyslu. A jestli EU znamená vznik jakési vyšší formy politického zřízení založeného na společných ústavních hodnotách, včetně

120Srov. Rozhodnutí ESD ve věci Kaur, viz. poznámka 52)

121Srov. Rozhodnutí ESD C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and Others / Delegación del Gobierno en Cantabria*, [1992], ECR 4239, viz. poznámka 51)

122Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *Constitutional law of the European Union*, 2nd Edition, London: Thomson Sweet&Maxwell, 2005, s. 545

hodnoty demokracie, jako taková musí mít i svůj „humánní substrát“, kterým bude její politické fungování legitimováno.¹²³

Zvláštností statusu občana Unie oproti státnímu je dále jeho omezená exkluzivnost, neboli schopnost rozlišujícího účinku mezi občany Unie a cizinci, tedy příslušníky třetích států. Toto je dáno povahou práv, které z unijního občanství vyplývají. Právo pohybu a pobytu nejsou absolutní, členský stát může přistoupit k omezujícím opatřením, včetně vyhoštění unijního občana. Navíc tato občanská práva nejsou cizincům úplně zapovězena, za stanovených podmínek mohou získat právo volného pohybu a pobytu jako dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Pro některé kategorie cizinců (rodinní příslušníci a státní příslušníci států, s nimiž podepsalo ES zvláštní dohody) dokonce tato práva vznikají bez dalšího. Jediná práva, která exkluzivně náleží občanům Unie, jsou volební právo v místních a evropských volbách¹²⁴ a právo na konzulární ochranu. Tady je ale nutné poznamenat, že tato nejsou provedena žádnými jednotnými komunitárními pravidly společné všem členským státům, nýbrž jen metodou tzv. negativní integrace, čili aplikací vlastních pravidel jednotlivých států jakoby šlo o jejich vlastní občany. U zbylých práv pak už řeč o exkluzivitě nemůže být vůbec, jsou nimi nadáni i cizinci, kteří mají na území Společenství bydliště, případně úplně každý. Taková úprava spíše dokládá snahu zobecnit právní ochranu a rozšířit její dostupnost na co největší část obyvatelstva, než snahu o vymezení privilegované plnoprávní kategorie občanů EU.

Klíčová práva, právo pobytu, právo na stejné zacházení a volební právo v místních a evropských volbách, jsou dána jen v případě, že existuje určitý přeshraniční prvek. Podle přílohy k Páté zprávě Komise o občanství Unie¹²⁵ k 1.1.2006 pouze 1,8%

123 Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 28-42

124 Z pohledu komunitárního práva. Některé členské státy umožňují svým vnitrostátním zákonodárstvím cizincům trvale pobývajícím na jejich území volební právo v místních volbách (např. Dánsko, Irsko a Nizozemí). I v případě evropských voleb lze brát exkluzivnost volebního práva pro unijní občany s rezervou, berouc v úvahu rozsudek ESD ve věci Španělsko v. Velká Británie (viz. poznámka 92)).

125 *Annex to the Fifth Report on Citizenship of the Union*, ze dne 15.2.2008, SEC(2008) 197, dostupné ke dni 20.9.2009 na

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/5th_citizenship/docs/sec_2

celkového počtu unijních občanů pobývalo na území jiného členského státu než jejich vlastního, v absolutních číslech se jednalo zhruba o 8,2 milionů občanů EU. Ke stejnému datu příslušníci třetích států tvořili 4,2% z celkové populace Unie. To znamená, že výhody plynoucí ze statusu občana Unie nepocítí drtivá většina jeho nositelů, pro které bude stále determinující jejich státní občanství.

Kdybychom měli shrnout stav po zavedení občanství Unie, můžeme říct, že v zásadě vznikají ve Společenství různé kategorie obyvatelstva podle „druhu“ jejich občanství, každá mající jiný rozsah práv:

- (1) státní občané, kteří pobývají na území svého vlastního státu a kteří jsou tudíž jen „pasivními“ nositeli občanství v EU,
- (2) unijní občané, kteří využili svého práva na volný pohyb, a hostitelský stát musí s nimi tedy zacházet stejně jako s vlastními státními občany,
- (3) legálně pobývající rodinní příslušníci ze třetích zemí, kteří následují nebo doprovázejí unijní občany, kteří využili svého práva na volný pohyb,
- (4) legálně pobývající příslušníci třetích zemí, se kterými podepsaly Společenství a členské státy asociační nebo kooperační dohody, na základě kterých jim vznikají určité práva vůči členským státům (nejčastěji se bude jednat o právo pohybu a pobytu a/nebo právo na stejné zacházení),
- (5) legálně pobývající příslušníci třetích států, kteří získali status dlouhodobě pobývajícího rezidenta,
- (6) ostatní legálně pobývající příslušníci třetích států.

Ze všeho výše uvedeného můžeme nabýt přesvědčení, že občanství Unie je pouze druhořadým statutem a určujícím zůstává občanství členských států¹²⁶ jak na úrovni EU, jejich členských států, tak i samotných občanů. Nemůžeme ale zanedbat

[008_197_en.pdf](#)

¹²⁶Jediná výjimka, která „překonává“ v unijním právu ochranu vyplývající ze státního občanství ze strany vlastního státu, je institut evropského zatýkacího rozkazu (Rámcové rozhodnutí Rady č. 2002/584/SVV, o evropském zatýkacím rozkazu a předávání mezi členskými státy), na jehož základě je možné předat vlastního občana k trestnímu stíhání nebo k výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření do jiného členského státu.

význam, který zavedení občanství má pro ústavní vývoj Unie. Evropská Unie tím vyjádřila svoje odhodlání navázat vztah s jednotlivcem. Vnesení institutu občanství na úroveň Unie otevírá perspektivu pro vznik vztahu mezi komunitární mocí a občanem, jejím adresátem. Cílem je postavit existující evropskou materiální ústavu na demokratičtější základ, překročit pouhý mezinárodněprávně smluvní rámec rozhodování členských států.¹²⁷ Občanství v duchu evropských liberálních tradic tvoří podstatný prvek demokracie a pro tuto jeho symbolickou hodnotu může být jeho pozitivněprávní zakotvení nesmělým, leč potencionálním prvním krokem ke vzniku evropského demos.

4.2 Občané Unie a jejich vztah k EU

Občanství EU si kladlo za cíl splnit důležitý úkol: zavést vedle vertikálního vztahu existujícího mezi občanem a jeho státem paralelní vztah mezi tím samým občanem a Unií. Naplnilo občanství Unie k dnešnímu datu v tomto směru své aspirace?

Vztah mezi občanem a společenstvím, jehož je konstitutivním členem, je, jak bylo řečeno výše, naplněn vzájemnými právy a povinnostmi, které vyjadřují zvláštní pouto. Znovu se vrátím k rozboru práv, které občanství Unie svým nositelům dává a které mají být pro ně jakousi přidanou hodnotou k již existujícímu souboru práv jim vyplývajícím ze státoobčanského svazku.

Právo pohybu a pobytu je důležitou součástí práv občana, které mu umožňují na území svého státu cítit se „jako doma“. Můžeme říct, že volný pohyb osob byl úspěšným tahem, neboť toto právo víc než kterékoli jiné z katalogu práv občana EU přispělo k tomu, že státní příslušník členského státu migrující do jiného členského státu pocítil ES/EU jako realitu ve svém životě. V porovnání se zbytkem práv to ale paradoxně nebyl jeho prvotní účel. Volný pohyb osob byl především prostředkem k naplnění společného trhu, který se dotýkal vedle dalších výrobních faktorů i již zmíněného „tržního občana“.

Velkou nadějí bylo zavedení přímého **volebního práva do Evropského**

127 Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s.

parlamentu, které mělo etablovat bližší vztah občanů k evropské integraci a přispět k odstranění demokratického deficitu v komunitárních orgánech. Přesto však lze konstatovat, že evropský projekt a jeho význam pro řadové občany zůstává velmi vzdálený, což ostatně dokazuje nízká (a stále klesající)¹²⁸ účast v evropských volbách. Ani občanství Unie a právo volit v členském státu bydliště odlišném od státu příslušnosti, ani rozšiřující se pravomoci Evropského parlamentu nepřesvědčily občany o jejich vztahu k Unii. Důvodem je i faktická neexistence politické diskuse, do které by byl občan Unie vtažen. Chyba je přisuzována absenci prostředníků mezi občany a politickými zájmy na evropské úrovni, kterými jsou ve státech tradičně politické strany. Neexistence opravdových politických stran má za následek malou politickou informovanost mezi občany, alespoň ne v té míře, kterou by si zasloužila. Spíše než o politické strany s vlastní programovou orientací a vizí společných evropských zájmů se jedná o seskupení národních politických stran. Není ani divu, že výsledky evropských voleb obvykle kopírují výsledky voleb národních.

Další práva jako volby do místních orgánů a právo na konzulární ochranu mohou evokovat u těch, kterých se týkají, určité výhody pod hlavičkou unijního občanství. Co se týče **voleb obecních**, občanství Unie otevírá dveře občanům Unie účastnit se politického života na místní úrovni ve státě, kterého nejsou příslušníky. **Konzulární ochrana** poskytována diplomatickými a konzulárními úřady jiných členských států zas měla dodat punc společné ochrany v zahraničí.

Všechna práva dosud zmíněná mají jedno společné. I když jsou garantována komunitárním právem, jejich výkon je zajištěn členskými státy, tzn. že povinnosti jim odpovídající tíží ten členský stát, na který se občan Unie obrátí. Ve svém důsledku vztah, který má díky těmto právům vzniknout mezi občanem Unie a Unií, není bezprostřední, ale naopak půjde vždy přes ten členský stát, se kterým daného občana nespojuje státní příslušnost, ale jiná faktická skutečnost.

Zbytek práv, které se týkají přímého, otevřeného a transparentního jednání komunitárních institucí, tj. **petiční právo, právo obrátit se na evropského**

¹²⁸Od roku 1979 je trend jenom klesající: 61,99% v r. 1979, 58,41% v r. 1989, 49,51% v r. 1999 a 43% v r. 2009, zdroj:

http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/fr/turnout_fr.html

ombudsmana, právo na přístup k dokumentům a na komunikaci ve vlastním jazyce, už směřují občany přímo na Unii a její orgány. Všechna tato práva jsou podkladem pro aktivní evropské občanství a dávají veřejnosti do rukou právní nástroje k vykonávání tlaku na komunitární instituce a ke kontrole jejich práce. Je tím vyjádřen význam jednotlivce v integračním procesu, který je mu je určen a ke kterému se může vyjadřovat. Aktivní výkon práv ze strany občana na rozdíl od pasivního přijímání výhod, ke kterým je z titulu svého unijního občanství oprávněn, je nepochybně důležitým prvkem při budování demokratického charakteru Unie. Ovšem podobně jako v případě volebního práva jsou tato práva relativně málo využívaná. Tady naráží přibližování se Unie občanům na své mimoprávní limity. Nezájem občanů se snaží být řešen různými programy Komise k podpoře aktivního občanství, kterým se budu věnovat podrobněji v následující podkapitole.

Nakonec v hodnocení obsahu vztahu EU – občan Unie je zajímavá otázka povinností. I když je článek 17 Smlouvy ES zmiňuje, žádné další ustanovení o občanských povinnostech občanů Evropské Unie nenajdeme. Vysvětlení jsou různá. Podle Klímy problém formulace takových povinností spočívá v tom, že EU neplní tradiční veřejné funkce, jež obvykle státy vykonávají, jako např. obrana nebo přerozdělování veřejných statků. Jelikož EU nevystupuje v roli realizátora funkcí veřejného zájmu, nemůže za tím účelem od svých občanů požadovat odpovídající povinnosti, které ale na státní úrovni formulovány jsou (vojenská povinnost, daňová povinnost).¹²⁹ Jiné vysvětlení má M. F. Ortiz, podle níž absence občanských povinností není nic jiným než odrazem snahy učinit občanství EU co nejatraktivnějším pro své adresáty. Podle ní je totiž úloha euroobčanství především utilitární v tom smyslu, že jeho prvotním cílem je být prospěšným pro evropskou integraci. V tomto smyslu je občanství Unie něco jako upoutávka nebo slogan k polidštění teoretických konstrukcí.¹³⁰

Dalekosáhlý dopad na podobu občanských práv skýtá aplikace principu zákazu diskriminace, který se stal nedílnou součástí právní výbavy občana Unie a který je dále

129Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003, s. 41

130Ortiz, M. F., *Citizenship in Europe – consequences of citizenship*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 131-132

rozvíjen v judikatuře ESD. Od přelomového rozsudku *Martinez Sala*¹³¹ platí, že unijní občané, kteří legálně pobývají na území jiného členského státu, se mohou spoléhat na článek 12 Smlouvy ES ve všech případech věcné působnosti Smlouvy ES. Takto široce vymezené aplikační pole principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti nabízí nepředvídatelné možnosti vývoje konceptu občanství. Prozatím jsou důsledky citelné zejména v oblasti sociálních nároků. Přístup k sociálním právům, který byl do té doby možný jen na základě ekonomické činnosti, byl ve spojení s občanstvím Unie najednou podmíněn pouze legálním pobytem.

Na příkladu sociálních práv vidíme, že stejně jako Evropská Unie, ani koncept unijního občanství není hotovou kategorií, ale kategorií, jež se vyvíjí (co předpokládá i samotná Smlouva ES svým článkem 22). Podíváme-li se na vývoj občanských práv v Unii, nemůžeme si nevšimnout jistých paralel s Marshallovým podáním občanství jako plného členství ve společenství založeném na držení všech složek práv: občanských v užším smyslu, politických a sociálních. I když je v evropském kontextu vývoj v jistém smyslu přehozen, jelikož nejdřív byla práva a až teprve potom formálně vzniklo občanství, postupné zvětšování sféry práv jednotlivce v Unii je zřejmé. Volný pohyb osob, jež existuje od počátků komunitárního práva a jež předchází o víc než 35 let samotné zavedení občanství Unie, je stále nejznámějším právem občana EU. Podle Guild odpovídá právo volného pohybu a pobytu první složce občanských práv, do které náleží i právo pracovat v místě, které si člověk zvolí. Na volný pohyb je navázán i druhý soubor práv, práva politická. Hospodářská migrace napříč Společenstvím je totiž zároveň i spínačem pro vznik volebního práva v místě nového bydliště, i když zatím omezeného na evropské a obecní volby. Posledním stadiem na cestě k plnému občanství je oddělení občanských práv od ekonomicky podmíněného pobytu. Ekonomická soběstačnost člověka již nemůže být kritériem, na kterém stojí jeho právo pobytu. Naopak právo pobytu, jako právo inherentní občanství, se stává rozhodnou skutečností pro přiznání sociálních práv. Přiznání těchto sociálních práv je odrazem toho, že občané jsou si ve svém postavení rovni a jako takoví s nimi musí být zacházeno stejně.¹³²

131Rozhodnutí ESD C-85/96, *Martinez Sala* [1998], ECR 2691, viz. poznámka 63)

132Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004, s.53-67

Pokrok, kterým si postavení jednotlivce v ES/EU prošlo, je nezpochybnitelný. Přesto občanství EU nemůžeme měřit stejným metrem jako občanství státní, i když k tomu zejména použitý termín a jiné podobnosti svádí. Práva, jimiž jsou občané Unie nadáni, mohou být podkladem k vytvoření vztahu mezi Unií a jejími občany, v žádném případě to ale není klasický svazek státoobčanský. Stále tady chybí existence toho zvláštního pouta, jakási oddanost občana ke svému státu, která se u něj přirozeně předpokládá. Příkladem může být zastávání určitých funkcí ve veřejné správě, kam občané Unie, kteří nejsou příslušníky daného státu, nemají přístup. Státní příslušnost k danému státu je totiž i znakem „kompetentnosti“ k výkonu takové funkce. Zdá se, že v této oblasti se vyžaduje vyšší stupeň loajality než například k zastupování evropských nebo místních zájmů v Evropském parlamentu nebo obecních zastupitelstvích¹³³.

Podle průzkumů veřejného mínění Eurobarometru zveřejněných v květnu 2008 91% Evropanů se cítí být vázáno na jejich stát, zatímco jen 49% z nich cítí totéž k Evropské Unii. Vyšší čísla jsou pak pozorovány u těch, kteří žijí v jiném členském státě než jejich vlastním, nebo u těch, kteří mají rodiče pocházející z jiných členských států než v tom, ve kterém v současnosti žijí (66% a 64%). Rozdíl v míře vázanosti je vysvětlován tím, že zatímco vztah občanů k jejich státu je spíše citového charakteru, vztah k Unii je více racionální.¹³⁴

4.3 Existuje „evropská“ identita občanů Unie?

Preambule Smlouvy o EU vyslovuje přání „*prohloubit solidaritu mezi svými národy při respektování jejich historie, kultury a tradic.*“ Jedno je totiž jisté – neexistuje žádný „evropský národ“ s vlastní kolektivní identitou, která by se přirozeně šířila mezi jeho členy a která by generovala citové pouto, jak je tomu v národních státech. Jako alternativní zdroj kolektivní identity Evropská Unie zvolila občanský princip založený na sdílení společných hodnot a demokratického uspořádání společnosti. Tyto hodnoty jsou zejména politického a kulturního charakteru. Jak praví článek 6 Smlouvy o EU:

¹³³Tamtéž, s. 92-93

¹³⁴*Eurobarometer n. 68, Public opinion in the European Union*, s. 67-69, dostupné ke dni 20.9.2009 na http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf

„Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům.“ a dále článek 151 Smlouvy ES: *„Společenství ... respektuje ... národní a regionální různorodosti a zároveň zdůrazňuje společné kulturní dědictví.“*

Je možné vybudovat na nadnárodní úrovni společnou občanskou identitu založenou čistě na společných vyšších hodnotách? Veřejný život v každém státě je realizován způsobem jemu vlastním, daném jeho politickou tradicí a kulturou, a občané státu považují za normálních okolností tuto politickou tradici a kulturu za své. Na evropské úrovni najednou ale vzniká veřejný prostor nebývalých rozměrů s vlastními institucemi a praktikami. Na to, aby tento evropský veřejný prostor byl efektivní, musí být dány všechny tři prvky identifikace osoby (viz. strana 13) a to znalost svých práv jako občana Unie, znalost subjektu, vůči kterému je možné tato práva uplatňovat, a znalost postupu, jakým je možné se účastnit veřejného života v Unii.

Podle výsledků průzkumu bleskového Eurobarometru,¹³⁵ kterým bylo zkoumáno občanství EU deset let po jeho vzniku, vyplynulo, že respondenti celkem znali práva, které v Evropské Unii mají, nespojovali si je ale s občanstvím Unie, 32% respondentů, dokonce ani nikdy neslyšelo termín „občan Unie“. Těžko lze tedy očekávat, že se budou jednotlivci identifikovat se svým unijním občanstvím.

Tohoto nedostatku si jsou vědomy i evropské instituce. Proto Evropská komise využila svého práva navrhopat podle článku 22 Smlouvy ES ustanovení k posílení práv občanů Unie a takto byly přijaty programy na podporu aktivního občanství. V současné době se jedná o program „Evropa pro občany“ a probíhá již druhé programové období pro roky 2007-2013.¹³⁶ Program klade důraz na lepší informovanost občanů o evropských institucích a evropských záležitostech obecně. Nejvyšší prioritou je posilovat vědomí občanů o jejich právech jako občanů EU a stimulovat je k tomu, aby se aktivně zapojovali do procesu evropské integrace. Program se zaměřuje na čtyři oblasti neboli akce. Účelem akcí je rozvinout u občanů pocit sounáležitosti a evropskou

¹³⁵Flash Eurobarometer n. 133, 10 years of EU citizenship, results and comments, s. 35, dostupné ke dni 20.9.2009 na http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl133_en.pdf

¹³⁶Rozhodnutí Rady 1904/2006/EC, kterým se pro období 2007 až 2013 stanoví program "Evropa pro občany" na podporu aktivního evropského občanství

identitu. Tyto akce zahrnují projekty spolupráce měst (town-twinning) a individuální projekty na podporu debaty o evropských záležitostech (Akce 1), podporu rozvoje občanské společnosti na místní, regionální i národní úrovni (Akce 2), společenské události a akce na propagaci evropské integrace (Akce 3) a projekty na vzpomínku evropské historie (Akce 4).

Všechno toto úsilí vkládáno do aktivního občanství, či už se jedná větší zapojování občanské společnosti do rozhodovacího procesu nebo občanská výchova směřující k probuzení zájmu lidí o evropské veřejné dění, sleduje posílení identity občanů ve vertikální rovině, tj. k Evropské Unii a jejím institucím a orgánům, a vytvoření společného veřejného prostoru, kde se jednotlivec cítí být implikován ve své kvalitě občana. Otázkou je, zda unijní občanství vplývá i na horizontální vztahy mezi občany navzájem, zda vzniká ten žádaný pocit sounáležitosti a solidarity napříč Společenstvím.

Je nepochybně vítaným faktem, že s Francouzem, který pobývá v Itálii, musí být zacházeno stejně jako s italskými občany. Ale jen málo Francouzů se skutečně odstěhuje žít do Itálie. A i když jim jejich evropské občanství ve značné míře zjednodušuje integraci v Itálii, je více pravděpodobné, že se Francouzi spíše „poitalští“, než že se z Francouzů a Italů stanou Evropané. Podle Schönberga integrace jednotlivců prostřednictvím unijního občanství do společnosti hostitelského členského státu nepřispívá výrazně k budování společné identity v rámci Evropské Unie jako celku. O společná silná identitě může být řeč pouze, pokud se vyvine na úrovni Evropské unie přímo z bezprostředního vztahu mezi Unií a jejími občany, který, jak bylo shledáno v předchozí kapitole, neexistuje.¹³⁷

Unijní občanství sice chce evokovat svým názvem společnou identitu občanů a pocit sounáležitosti, který je normálně s ní spjat, jeho realizace však k takovému efektu nevedla. Lidé se cítili ve svých životech více spjati s Evropskou Unií a ostatními členskými státy od té doby, co po nich nikdo nechce ukázat pasy při překračování vnitřních hranic (schengenská spolupráce) nebo od té doby, co nová euroměna je ve

137Schönberg, Ch., *European citizenship as federal citizenship, Some lessons of comparative federalism*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 79

volném oběhu v zemích eurozóny.¹³⁸ Je to zajímavý postřeh, že výměna národních bankovek a mincí za eurobankovky a euromince měla větší dopad na pocit sounáležitosti mezi lidmi z různých členských států než zavedení unijního občanství.

Identita vlastní Evropské Unii a nezprostředkovaná členskými státy může být v určitém smyslu reprezentována a přenášena v evropských symbolech. Symboly Evropské unie mají schopnost rychle dát najevo přítomnost a působení Evropské Unie a skrývají v sobě i odkaz na vyšší cíle a společné hodnoty evropské integrace. Existují jak v podobě symbolické, jako je modrá vlajka s dvanácti zlatými hvězdami, nebo v podobě praktické, jako jsou euromince či eurobankovky nebo na průkazech totožnosti. Jedním ze symbolů je od roku 2000 i motto „jednotná v rozmanitosti“ (*united in diversity*). Toto motto vyjadřuje přesvědčení, že evropská identita může vzniknout na základě intenzivní občanské, politické a kulturní spolupráce a výměny. Identita není kategorií statickou, nýbrž evolutivní a její vývoj je závislý na okolních podmínkách a interakcích. Evropská identita tak v budoucnu může vzniknout na různorodých národních identitách a zahrnout v sobě všechny tyto různorodé postoje a přesvědčení. Znovu tedy je načrtnuta cesta participativní demokracie přes účast na kolektivním politickém a kulturním životě.

4.4 Potenciál občanství Unie

Na základě předchozích kapitol můžeme shrnout, že občanství Unie tak, jak je dnes formulováno v evropském právu, je vztahem mezi jednotlivcem a Unií, který je:

- **derivativní** (odvozený od občanství státního, které zůstává rozhodným pro právní status jednotlivce)
- **zprostředkovaný** (vztah se realizuje především prostřednictvím členských států, nikoliv na úrovni Unie)
- **účelový** (jeho účelem je přispět ke zvýšení demokratické legitimacy Evropské Unie jako nadnárodního společenství, ve kterém je vytvořen systém strukturované moci s centrem vybaveným určitou nadřazeností a závazností svých rozhodnutí).

¹³⁸Ortiz, M. F., *Citizenship in Europe – consequences of citizenship*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 122

Na unijní občanství nesmí být nazíráno z pohledu národního státu jako na jeden z jeho konstitučních prvků. Mnozí autoři se shodují v tom, že jednotlivce může být občanem na více úrovních, tzn. mít vícečetné členství v politických společenstvích bez nutného státního kontextu. Politická společenství mohou být vertikálně strukturována a navzájem se nevyklučovat, naopak se dokonce doplňovat. Mluví se o tzv. víceúrovňovém nebo vícevrstevném občanství, které zahrnuje členství ve více komunitách, organizovaných většinou na teritoriálním základě (regionální, státní, nadstátní).¹³⁹

Názory se pak různí v tom, co toto konstatování může značit pro budoucnost. Nejodvážnější jsou univerzalistické vize, které hlásí postupné překonání národního státu jako jediného referenčního rámce pro politický systém. Mluví o „postnacionálním“ občanství, které je s to legitimizovat politické společenství překračující stát. Základem je dobrovolná dohoda na konstitučních prvcích postavených na společných politických a kulturních hodnotách, zejména na univerzálních lidských právech. Důraz je kladen na rovnost mezi jednotlivci, z níž plyne, že nadstátní občanský status by neměl rozdělovat jednotlivce na státní příslušníky a cizince, ale naopak by se mělo jednat o status inkluzivní, zahrnující celou společnost, jehož jediným kritériem by byl trvalý pobyt. Zastánci tohoto pohledu poukazují na to, že vývoj jde ve směru postupného odpojování individuálních práv a povinností od občanství. Lidská práva náleží každému bez ohledu na státní příslušnost, pracovní práva, včetně sociální ochrany, náleží každému pracovníku, povinnost platit daně, což kdysi také bylo považováno za klasickou občanskou povinnost, je dnes ve většině případů dána místem pobytu.¹⁴⁰

Tento pohled ale nebere do úvahy, že společné politické a kulturní hodnoty nejsou dostatečným základem pro pocit sounáležitosti a vzájemné blízkosti, která je pro jednotlivce podstatná. Ignoruje problémy vyplývající z kulturních odlišností a fakt, že jednotlivce potřebuje pevný rámec, ve kterém se orientuje a kterým je pro něj stát. Tyto teorie přeceňují schopnost člověka adaptovat se v nové univerzální společnosti, kde

139Painter, J., *Multi-level citizenship, identity and regions in contemporary Europe*, in *Transnational democracy, Political spaces and border crossings*, London: Routledge, 2002, s. 93

140Kadelbach, S., *Union Citizenship*, Jean Monnet working paper 9/03, Max Planck Institute for Comparative Law and International Law [2003], s. 46-48, dostupné ke dni 20.9.2009 na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf>

„my“ bude znamenat celé obyvatelstvo žijící na daném území.

Střídmější pohled nabízí ti, kteří vidí v nadstátním občanství dodatečnou úroveň občanství, které cílem není překonávat ani nahrazovat státní občanství. Unijní občanství a jeho potenciál hodnotí srovnáváním se situací tvořících se federací na začátku jejich vývoje, neboť federalismus lépe odpovídá víceúrovňové struktuře Evropské Unie a jejích členských států.¹⁴¹ Zvláštností tohoto pohledu je, že na unijní občanství používá federální perspektivu, ale bez federálního státu. Evropská integrace je spojování států *sui generis*, která neodpovídá žádnému předchozímu organizačnímu propojení. Nelze v nijakém případě tvrdit, že bude následovat příklad dnešních federací a že směřuje ke vzniku federálního státu. Zároveň si ale nelze nevšimnout, zejména v oblasti občanství, několika podobností.

Většina federací je, nejen co se týče občanství, organizována jak na úrovni členů, tak na úrovni centra. Existuje občanství státní a navíc k tomu ještě občanství federální, přičemž obě občanství jsou propojena. Někde je primárním občanství státní (např. ve Švýcarsku každý občan kantonu je i švýcarským občanem), jinde federální (německé občanství, ze kterého se zjišťuje zemské občanství podle bydliště), vždy ale při vzniku dominuje občanství státní. V období teprve rodící se federace nebyl „nadstátní status“ jednotlivce nic jiného než soubor dodatečných práv, které občané spolčených států získali k těm, co již měli na státní úrovni. Byla to v určitém smyslu mezistátní privilegia, která vyjadřovala, že si občané spolčených států mají k sobě blíže než k jiným cizincům. Jejich základem bylo právo svobodného pohybu a usazení se v jiném členském státě a právo, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako s domácími. Úplná rovnost mezi jednotlivci bez ohledu na jejich státní občanství a jen z důvodu jejich společného federálního statusu nastala až mnohem později, dokonce dlouho po tom, co federace nabyla jasnou převahu a nabyla i svou vlastní státnost. Například v případě Švýcarska až do roku 1975 mohl být občan jiného kantonu navrácen do svého domovského kantonu, pokud byl bez prostředků a potřeboval sociální pomoc. Nebo v Německu až v první polovině 20. století bylo běžné, aby občané jedné země mohli volit v zemských volbách v jiné zemi. Proces přiznávání plnoprávnosti pro všechny občany

¹⁴¹Schönberg, Ch., *European citizenship as federal citizenship, Some lessons of comparative federalism*, in *Revue européenne de droit public*, vol. 19, no. 1, spring 2007, s. 61-78

byl velmi dlouhý a složitý. Na svém začátku avšak právní technikou velmi připomínal dnešní unijní občanství. V rámci budování společného trhu se členské státy shodly na zvýhodnění svých občanů navzájem oproti jiným cizincům a zavedly pro ně volný pohyb a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

Dnešní vývoj rovněž směřuje ke zvyšování rovnoprávnosti unijních občanů žijících v jiném členské státě než státě své příslušnosti. Co bude na konci tohoto vývoje, lze těžko předvídat. Jisté však je, že rychlost, jakou se evropská integrace ubírá je daleko vyšší než kdysi v tradičních federacích. Ani ne 20 let po zavedení unijního občanství, jsou unijní občané pobývající v jiném členském státě oprávněni na základě sekundární legislativy a judikatury ESD k sociální pomoci ze strany hostitelského členského státu. Paradoxně možná důvodem k tomuto závratně rychlému vývoji je, že mobilita unijních občanů přeci jen není až tak vysoká. Méně než 2% občanů členských států žije v jiném členském státě.¹⁴² Jednou z příčin mohou být přetrvávající rozdílnosti jazykové a kulturní nebo, obecně řečeno, rozdílnosti mentality. I když se dá namítat, že ani na úrovni státu neexistuje v dnešní době homogenní společnost, stále zde existuje přirozená identifikace se svými spoluobčany a následná soudržnost v státní společnosti.

Dnešní koncept unijního občanství odráží charakter víceúrovňové ústavního společenství, jímž Evropská unie a její členské státy nepochybně jsou. Přenos kompetencí měl za následek vytvoření „centra“ odlišujícího integraci od klasické mezinárodní spolupráce mezi státy. Evropská unie a členské státy fungují v interaktivní symbióze, kde jedna úroveň ovlivňuje druhou. Tak, jak evropský ústavní řád je založen na společných ústavních hodnotách členských států, stejně tak působí vývoj EU na ústavy členských států. Srovnání s federálními státy napomáhá v tom smyslu, že lépe pochopíme charakter unijního občanství, jeho derivativnost, zprostředkovanost a účelnost a význam těchto znaků v rámci postupné evropské integrace. Na rozdíl od známých federací mohou být tyto znaky stejně dobře permanentním znakem Evropské Unie. Bez silnějších centralizačních tendencí, či už shora ze strany členských států, nebo zdola ze strany lidu, nemůže se z evropského občanství stát základ evropské státnosti. Jelikož vůle k centralizaci z jedné i z druhé strany chybí, unijní občanství zůstává nadále vlastním výtvořem evropské integrace jako institut zvláštního druhu plně

¹⁴²Viz. poznámka č. 125)

korespondující Evropské Unii jako nadnárodnímu útvaru zvláštního druhu.

ZÁVĚR

V této práci jsem se snažila podat přehledný popis a charakteristiku unijního občanství a to jednak sledováním jeho historického vývoje od založení EHS, jednak jeho rozbořením v pozitivním právu a nakonec jeho komparací s občanstvím státním. Všechny tyto činnosti sledovaly cíl zhodnotit celkový význam unijního občanství v integračním procesu mezi členskými státy EU.

Retrospektivní pohled na začátky EHS odhaluje motivaci členských států přistoupit na cestu integrace. Vidina ekonomické prosperity a mírového soužití byly nepochybně motorem pro navázání spolupráce v míře a způsobem dosud nevídaným v mezinárodních vztazích. Přibližování států a jejich národů mělo výhody i pro jednotlivce. Volný pohyb osob zpočátku ekonomicky činných, později i nečinných, a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti byly ihned pocíťovanou přidanou hodnotou unijního členství v životech občanů členských států. Postupné uvědomování potřeby zapojování občanů do rodícího se politického tělesa bylo přeměněno do diskursu, kde se opakovala slova jako demokratická legitimita, ochrana lidských práv a přibližování Unie jednotlivci. Zavedení občanství Unie mělo být řešením, jak založit vlastní vztah EU k jednotlivci. Evropský projekt sice přinesl mnoho úspěchů, ale zároveň by nebyl dále udržitelný bez podpory „lidu členských států“. Jelikož si byli všichni vědomi absence „evropského lidu“, který by vyřešil demokratickou legitimitu nadnárodní organizace, byl zvolen princip občanský, který by sjednotil kulturní, politické a jiné rozmanitosti v členských státech.

Samotné zkoumání právního obsahu unijního občanství ale nepřineslo žádné na první pohled revoluční závěry. Nový nadnárodní občanský status byl spíše kodifikací již předtím existujících práv. Změna ale přeci jen nastala: práva našla své vyjádření v zakladatelských dokumentech, v „ústavní chartě“ ES/EU, a vztah jednotlivce a Unie

získal novou dimenzi. Významnou roli hrál ESD, který aktivně využil příležitost k interpretaci nového institutu. Unijní občanství je základním statutem jednotlivce v Evropské Unii, na základě kterého má každý občan Unie právo na stejné zacházení. Hledání „přiměřené“ míry rovnoprávnosti mezi domácími státními občany a unijními občany z jiného státu je hlavním předmětem sporů mezi ESD a členskými státy, jelikož se to dotýká i tak citlivé oblasti jako systému sociální pomoci.

Občanství EU podle toho, jak je upraveno, má dva hlavní účely: zjednodušit co nejvíc pohyb napříč Společenstvím a umožnit občanům (v určitých případech i neobčanům) aktivně se vyjadřovat k fungování evropských institucí a evropskému dění (podpora aktivního občanství). Budeme-li se držet striktně komparace se státním občanstvím, výsledkem bude nejspíš zklamání, neboť unijní občanství nedosahuje ani po materiální stránce (práva a povinnosti), ani po formální stránce (vztah mezi společenstvím a jeho členem) kvality státního občanství.

Práva, jež vyplývají pro jednotlivce z jeho unijního občanství jsou ve srovnání s těmi, co existují na státní úrovni velmi omezená. Nejedná se jen o to, že katalog práv je relativně málo rozsáhlý, ale i o další vnitřní meze institutu jako možnost omezení práv ze strany členského státu, jsou-li dány určité důvody, možnost využívání práv jen malou skupinou migrujících občanů nebo naopak udělení některých práv všem, kdo bydlí nebo sídlí na území Společenství. V tomto smyslu se můžeme oprávněně ptát, jestli bylo zavedení unijního občanství nutné, zda nestačila jednoduchá úprava těchto práv v primárním právu bez toho, aby byla sjednocena pod hlavičkou unijního občanství.

Na otázku si dovolím odpovědět ne, neboť pojem občanství znamená něco víc než soubor práv a povinností. Spočívá v jeho symbolické hodnotě zvláštního vztahu. Kromě toho, že unijní občanství se chce stát základním statutem jednotlivce v oblastech, které spadají do věcné působnosti Smlouvy ES, má i ambici nastolit zvláštní vztah mezi Unií a jednotlivcem v duchu demokratických zásad a občanských principů. I když můžeme namítat, že v tomto směru je takový vztah více jen přáním než sociální realitou, nelze a priori říct, že takový vztah nemůže v budoucnu vzniknout. Myšlenka, která unijní občanství provází, je podpořit integrační proces jeho přiblížením občanům a vyzdvihováním toho, co mají členské státy a jejich občané společného. V tomto směru

právní vývoj chce předběhnout vývoj společenský a byla zvolena cesta udělení práv jednotlivci, které mohou sloužit jako prekvizity k jeho začlenění a politické účasti v evropském dění.

Evropské instituce jsou si totiž vědomy, že akceptace Evropské Unie coby zvláštního politického tělesa a jejího dalšího vývoje vede přes identifikaci jednotlivce s Unii. Tady začíná být koncept občanství Unie podroben velké výzvě, neboť taková identifikace jednotlivce záleží na mnohých společenských a politických faktorech. O to těžší se zdá úkol být, když vezmeme do úvahy, že v tomto ohledu chybí jeden důležitý integrační činitel: pocit sounáležitosti se svými „unijními spoluobčany“ z jiných členských států. I když je jisté, že si lidé evropských států mají k sobě blízko v tom smyslu, že sdílejí společné ústavní hodnoty, kulturní rozdíly přesto existují. A i když kulturní rozmanitost je součástí identity EU jako její *acquis culturel*, jejím důsledkem je, že unijnímu občanství (ve smyslu zvláštního pouta ke společenství a k ostatním členům společenství) přeci jen zatím něco chybí - společná identita.

Evropskou Unii je nutno zkoumat jako víceúrovňový politický systém, kde dochází ke spolupůsobení úrovně nadstátní a úrovně státní prostřednictvím přenesených pravomocí. Tato víceúrovňová struktura se odráží na všech institucích, které integrační proces přinesl, včetně občanství. V tomto smyslu je nutno osvobodit se od občanství jako kategorie čistě státní a zasadit unijní občanství do rámce integračního procesu jako celkem ojedinělého jevu. Povaha občanství EU jako občanství derivativního, zprostředkovaného a účelového nijak nezmenšuje jeho význam, naopak je v mých očích logickým důsledkem konstrukce EU.

Závěrem mé práce proto je, že unijní občanství je třeba brát jako jeden z integračních prostředků, kterého cílem je sblížování se členských států a jejich lidu, a nikoliv jako konstituční prvek rodící se evropské státnosti. Jeho význam z pohledu jednotlivce spočívá v tom, že mu přineslo posílení jeho právního postavení v EU. Tato skutečnost může být základem pro to, aby jednotlivec pocítil ve svém životě evropskou dimenzi a tuto si vztáhl k Evropské Unii. Z pohledu EU je zavedení občanství symbolickým krokem - proklamování jednotné občanské báze je potvrzení identity EU coby politického tělesa hlásícího se k demokratickým zásadám, kde to jsou sice členské

státy, jež určují jeho další směřování, ale zároveň je vytvořen prostor, ve kterém mají občané vytvořeny podmínky pro účast na tomto směřování.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Knižní monografie

Blahož J., Klíma K., Skála J. a kol., *Ústavní právo Evropské Unie*, Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2003

Guild, E., *The legal elements of European identity, EU citizenship and migration law*, Hague: Kluwer Law International, 2004

Klokočka, V., *Ústavní systémy evropských států, srovnávací studie*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Linde, a.s., 2006

Lenaerts, K. a Van Nuffel, P., *Constitutional law of European Union*, 2nd edition, London: Thomson Sweet&Maxwell, 2005

Pavliček, V. a Hřebejk, J., *Ústava a ústavní řád republiky, komentář, 1. díl, Ústavní systém*, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha: Linde, a.s., 1998

Pavliček, V. a kolektiv, *Ústavní právo a státověda, I. Díl, Obecná státověda*, Praha: Linde, a.s., 1998

Pítrová, L. a Pomahač, R., *Evropské správní soudnictví*, Praha: C.H.Beck, 1998

Valášek, M. a Kučera, V., *Státní občanství, komentář, zákon o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky a vybrané související právní předpisy a mezinárodní dokumenty*, Praha: Linde a.s., 2006

Van der Mei, A. P., *Free movement of persons within the European Community, Cross-border access to public benefits*, Portland: Hart Publishing, 2003

Slovníky

Hendrych, D. a kolektiv, *Právní slovník*, 2. rozšířené vydání, Praha: C.H.Beck, 2003

Cornu, G., *Vocabulaire, juridique*, 8e édition, Paris: Presses universitaires de France, 2007

Barav, A., Philip, Ch.: *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes*, Paris: Presses Universitaires de France, 1993

Články publikované ve sbornících

Citizenship and nationality status in the new Europe, O'Leary, S. and Tiilikainen, T.

(ed.), London: Sweet&Maxwell, 1998

- O’Leary, S.: *The options for the reform of European Union citizenship*
- Nascimbene, B.: *Towards a European law on citizenship and nationality?*

Europe Hier – Aujourd’hui – Demain, Association Jean Monnet, Paris: Economica, 2001

- Schnapper, D.: *Construire la citoyenneté politique en Europe*

La Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne, Carlier, J.-Y. et de Schutter, O. (dir.), Bruxelles: Emile Bruylant, 2002

- Fallon, M.: *Les droits fondamentaux liés à la citoyenneté de l’Union Européenne, sous les regards croisés du Traité C.E. et de la Charte*

Transnational democracy, Political spaces and border crossings, Anderson, J. (ed.), London: Routledge, 2002

- Painter, J.: *Multi-level citizenship, identity and regions in contemporary Europe*

Články publikované v periodikách

Cahiers de droit européen, num. 1-2, 2006

- Carlier, J.-Y.: *Le devenir de la libre circulation des personnes dans L’Union Européenne: Regard sur la Directive 2004/34,*

Revue européenne de droit public, vol. 19, no. 1, spring 2007

- Goudappel, F.: *From national citizenship to European Union citizenship*
- Ortiz, M. F.: *Citizenship in Europe – consequences of citizenship*
- Schönberg, Ch.: *European citizenship as federal citizenship, Some lessons of comparative federalism*

Revue trimestrielle de droit européen, num. 1-2006

- Rodière, P.: *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice*

Internetové zdroje:

– elektronické články

Pitrová, M., Ústavní smlouva EU: vítězství formy nad obsahem, in *Revue Politika* 3/2007 [2007],

<http://www.revuepolitika.cz/clanky/168/ustavni-smlouva-eu-vitezstvi-formy-nad-obsahem>

– jiné

De La Paz, G., *Citizenship identity and social inequality* [2004],
<http://www.civiced.org/pdfs/delaPazGabriel.pdf>

Kábela, O., *Občanství Evropské Unie z pohledu nároků na finanční podporu vůči vlastnímu státu* [2009],
http://www.law.muni.cz/edicni/cofola2009/files/contributions/Ondrej%20Kabela%20_850_.pdf

Kadelbach, S., *Union Citizenship*, Jean Monnet working paper 9/03, Max Planck Institute for Comparative Law and International Law [2003],
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.pdf>

Ústava pro Evropu, Průvodce pro občany, Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských Společenství, 2004,
http://www.euroskop.cz/gallery/5/1739-c2e1306a_f0f2_4e18_8b6d_ea81a9176e40.pdf

– právní předpisy ES/EU

přístup k právu Evropské Unie,
<http://eur-lex.europa.eu>

– judikatura

oficiální stránky Soudního dvora Evropských Společenství,
<http://curia.europa.eu>

oficiální stránky Mezinárodního soudního dvora,
<http://www.icj-cij.org>

oficiální stránky Evropského soudu pro lidská práva,
<http://www.echr.coe.int/echr>

– další

oficiální stránky Evropského parlamentu,
<http://www.europarl.europa.eu>

oficiální stránky Evropské komise,
<http://ec.europa.eu>

oficiální stránky Evropského ochránce práv,
<http://www.ombudsman.europa.eu>

informační portály,
<http://www.euractiv.cz>
<http://www.euroskop.cz>
<http://www.ena.lu>

ABSTRACT

This paper aims to analyse the meaning and the importance of the Union citizenship in the European integration process since its establishment by Maastricht Treaty in 1993. The study begins with the description of *state citizenship* as the very notion of citizenship in Europe is traditionally linked to a nation state. Citizenship being one of the key elements of statehood, the establishment of the citizenship of the Union brings many questions on the nature of European Union itself and the future of European integration. The paper therefore examines the Union citizenship in three ways. Firstly, it traces the beginnings of the European integration project since the Rome treaty in 1957. Already in this early stage of integration we can find the core of what will become the Union citizenship later: the free movement of persons and the principle of non-discrimination. The paper follows the progressive evolution of the position of an individual in the Community legal acts and the jurisprudence of the European Court of Justice from a mere economic factor to a full-fledged Union citizen. Secondly, it focuses on the content of the Union citizenship by considering the rights it brings to the individuals concerned. A closer look on the granted rights reveals that the citizenship of the Union is limited both in its extent and its practical use. Lastly, it juxtaposes the gathered information with the existing concept of state citizenship as described in the beginning of the study. By doing this one would easily conclude that the Union citizenship is derived, mediate and instrumental and as such cannot constitute a “real” citizenship like the one on the state level. Nevertheless, the perspective brought by this paper is that the Union citizenship and its importance cannot be properly assessed having nation state as the only reference point. It needs to be conceptualised as a multi-level citizenship where both levels, the one of the Union and the one of the member states, are tiered and linked together. Such perspective takes into account the

complex character of the European Union and puts the citizenship of Union in a broader context of the integration process. Only then its importance steps forward: as an integration element which sets up the conditions and the public space for the citizens of Europe so they can have their say in the further development of the Union.

SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV / KEYWORDS

občanství Unie / citizenship of the Union

státní občanství / state citizenship

volný pohyb osob / free movement of persons

evropská integrace / European integration