

EUROOBČAN A JEHO PRÁVA

RICHARD POMAHAČ

I.

Když byla z popudu Evropské rady, která se sešla v roce 1974 v Paříži, vytvořena pracovní skupina pro otázky euroobčanství, šlo shodou okolností o reakci na výhrady uplatňované Velkou Británií a Dánskem po jejich vstupu do Společenství. Tyto spíše právně-technické než čistě politické výhrady směřovaly více k otázkám státní příslušnosti nežli k občanství, nicméně vyvolaly vedlejší efekt, který přišel některým dalším členským státům ES docela vhod.

Byla tak dokořán otevřena Pandořina skříňka a začal se odvíjet proces, v němž zazněly hlasy o potřebě dotknout se zcela fundamentálních a v tomto smyslu i věčných problémů evropské politické integrace. Politické zadání pařížského summitu požadovalo, aby byly prozkoumány podmínky, za nichž mohou státní občané nabýt více práv díky vlastnostem komunitárního práva. V textu zadání se nadto hovořilo o občanských právech, vyplývajících z členství ve Společenství. Nabízela se otázka, jakou povahu může mít v evropském právu *pacte de citoyenneté* jako předpokládaný pramen těchto práv.

Po dvou desetkách let naplněných nejen nekonečnými diskusemi o byrokratické povaze a občansko-demokratickém deficitu Společenství, ale například i dvěma pokusy Evropského parlamentu vytvořit psanou ústavu (Spinelliho zpráva z roku 1984 a Hermanova zpráva z roku 1994), v nichž bylo pamatováno i na institut občanství, se euroobčanství (*citizenship of the Union*, *Unionsbürgerschaft*, *citoyenneté de l'Union*, *cittadinanza dell'Unione*, *ciudadanía de la Unión*, et cetera) stalo pravidelným institutem evropského veřejného práva až díky Maastrichtské smlouvě z roku 1992.

V českém překladu – patrně pod vlivem německého znění – v první větě sedmnáctého článku Smlouvy o založení Evropského společenství (dále „SES“) čteme: „Tímto se zavádí občanství Unie“. Spíše než o zavedení něčeho známého odjinud, však šlo o vytvoření či ustavení nového institutu. V některých jazycích se patrně zdařila formulace lépe odpovídající tomuto smyslu – *se crea una ciudadanía de la Unión*, resp. *il est institué une citoyenneté de l'Union*.

Euroobčanem je ta fyzická osoba, která má zároveň státní příslušnost alespoň

k jednomu členskému státu EU. Tato konstrukce - zdánlivě jasná a jeví se jako téměř jediné možná - má své interpretační obtíže. Euroobčanství je vztahem odvozeným od vztahu občana a jeho národního či domovského státu. Derivační vztah je pro existenci euroobčanství *conditio sine qua non*, protože evropské právo nezná jinou možnost vzniku evropského občanství.

Definici občanství zavedlo do evropské ústavy tzv. španělské memorandum k výše citovanému sedmáctému článku SES, v němž se praví, že „občanství je osobní a nezczizitelné právní postavení státních příslušníků členských států Unie. Tyto osoby realizují svá speciální oprávnění, vznikající vzhledem k příslušnosti k Unii na jejím území, a to bez újmy na postavení příslušníka členského státu Unie“. Konstrukce euroobčanského vztahu v Maastrichtské smlouvě nese nepochybně pečť přídavnosti vůči tomu, co se někdy nazývá *status civitatis*.

Smlouva o Evropské unii (dále „SEU“) obsahuje ve své maastrichtské i amsterodamské verzi důležité teleologické ustanovení o tom, že zavedení unijního občanství má za cíl posilovat ochranu práv a zájmů státních občanů členských zemí (článek 2 SEU). Mezi Uníí a státními občany je takto navazován funkční vztah, jenž tvoří nepochybně obsah euroobčanství, který může být nepodmíněný obsahem státního občanství.

Euroobčanství je dvojitou vertikální relací - vztahem občana a státu a vztahem občana a Evropské unie. V základech evropské politické integrace však nelze přehlédnout ani požadavek, aby vedle obvyklé mezistátní kooperace na smluvním základě fungoval i systém součinnosti Evropanů (*People's Europe*, *L'Europe des citoyens*, *Europa des Bürger*). Pod hesly „Evropy lidí“, „Evropy národů“, „Evropy vlastí“ či „Evropy občanů“ (všimněme si terminologického problému, který je navozen již pouhým překladem) se rozvíjejí různorodé aktivity. Evropská unie nesjednocuje lid členských států, čili státní národy (*peuples des États membres*), ale davy Evropanů (*peuples d'Europe*). Uznání evropského občanství v duchu hesla Jeana Monneta „*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*“ je ovšem i nepřehlédnutelným tématem evropské ústavy.

Devadesátá léta se stala zkušebními obdobím efektu euroobčanství. Lze dát za pravdu názorům, vyslovovaným již na počátku tohoto období, že davy Evropanů patrně mnohem více než přínos dodatečných euroobčanských práv zaregistrují realitu měnové unie. Evropští občané byli přesvědčováni, že peníze způsobují o to vyšší pohodlí, čím pohodlněji lze s nimi nakládat. Z ryze technického hlediska se zdá být vše jasné až na to, že někdy kolem roku 2002 projde idea euroměny ještě jednou důležitou verifikací. Komfortnost platebního styku - jak ve smyslu spíše francouzským (*confort*) jako pohodlí, tak spíše anglickém (*comfort*) jako útěcha - může být občany úspěšně ověřena buďto tak, že se už nadále nebudou muset o měnový problém starat, nebo že se jim i při obecném nedostatku dobrých peněz bude zdát, že něco funguje jednodušeji.

Jiné výsledky verifikace by byly riskantní vzhledem k skutečnosti, která bývá analyzována jako realita občanství. Evropské občanství je stále vnímáno spíše jako něco, o čem se sice mluví, ale co je spíše logickou právní konstrukcí než něčím, bez čeho by byli občané ochuzeni. Euroměna je naproti tomu realitou, která se může občanů dotknout velmi citelně, ať již v pozitivním nebo negativním smyslu.

Přinejmenším si při této příležitosti lze dobře uvědomit, že občané nežijí již v tom-
též státě, na který byli zvyklí.

Úvaha, kterou jsme rozvíjeli, je podložena teorií funkčního občanství. Občan-
ství lze dobře charakterizovat porovnáním výhod a nevýhod, s kterými si je lidé
spojují. Liberalizující pojetí tento pragmatický vztah někdy posouvá do souvislosti,
v nichž teze o svobodně se rozhodujícím občanovi se s realitou občanství pozor-
hodně rozchází už v tom bodě, že občan je predestinován občanstvím. Ať již
obhajujeme *ius sanguinis* nebo *ius soli*, občanství jako státní příslušnost je pro
občana primární daností, kterou je možné překonat svobodnou volbou někdy jen
za velmi příznivých okolností a jindy jen velmi obtížně. Evropské občanství stálo
prozatím za hranicí, kterou je nutné překročit, aby se realita občanství stala zcela
zřejmou.

II.

Občanství je definováno jako osobní a nezczitelné právní postavení.
Na druhé straně příslušnost k určité pospolitosti – byť by šlo v případě Evropské
unie o pouhopouhou virtuální pospolitost, jak se jeví některým eurokritikům –
zůstává příslušností, která je do velké míry nezávislá na stavu právního postavení.
Občanská oprávnění a povinnosti je možné individuálně přijmout, ale také odmít-
at, a přesto nepřestává být osoba, která toto činí, příslušná k určité komunitě.
V tomto smyslu se hovoří o komunitární příslušnosti bez občanství, pokud je ně-
kdo některých, či dokonce všech občanských práv zbaven, nebo se jich sám zbaví.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že koncept euroobčanství se potýká
s tím, s čím se mohou potýkat všichni, kdo zůstanou v zajetí slov konceptu ob-
čanství tradičně zakotveného v té či oné národní představě. Setkali jsme se již v této
eseji s pokusem definovat pojem občanství pomocí pojmu státní příslušnosti a je
jasné, že ti, kdož necítí rozdíl mezi pojmy občanství a státní příslušnost, nemohou
být takovouto definicí příliš uspokojeni. Předpokládejme však blízkost našeho a ně-
meckého právního jazyka a vzpomeňme si, že v německém kontextu obvykle ne-
pracujeme s dvojicí pojmů, ale s nesynonymní triádou *Staatsbürgerschaft*, *Staats-
angehörigkeit* a *Volksangehörigkeit*. A jako by ani toto nestačilo, zavádí se v tomto
kontextu i termín *Staatszugehörigkeit* pro druhou generaci imigrantů, kteří si mo-
hou německé občanství zvolit.

Zamýšlíme-li se nad historickým významem slov, pak nás v uvedeném případě
patrně napadne, že získání postavení „státního občana“ bylo v německém pro-
středí něco jiného, než se stát měšťanem. Není proto bez souvislosti ani skuteč-
nost, připomínaná snad ve všech komparativních pracích na toto téma, že done-
dávná bylo pro cizince obtížnější získat německé občanství než například
francouzské. A podíváme-li se k našim jižním sousedům, pak není historicky ná-
hodné ani proslulé rakouské lpění na vzdání se cizího občanství v procesu natu-
ralizace, ani to, že v řadě praktických momentů předčil v Rakousku státní občan-
ství jiný srovnatelný institut – *Heimatrecht*.

Francouzský prototyp občanství bývá oprávněně stavěn do protikladu k ně-
meckému. Francouzské občanství mělo od Velké revoluce ve znaku svobodu a rov-
nost, zrovna tak jako patrný participační ideál. Ve vztahu k francouzskému proto-

typu se hovoří nejčastěji o smíšeném, liberálně-republikánském modelu občanství. Jako země přistěhovalců zde došlo též více uplatnění *ius soli*. Stmelujícím momentem obsahu francouzského občanství je však patrně laičtější, tedy určitý stupeň vyvážení tolerance a republikánské aspirace k sociální a politické jednotě.

Ještě složitější situace je spojena s britským prototypem občanství. *Citizenship* je v této tradici spíše předprávním konceptem, i když *Law of Settlement* znal již někdy v polovině 17. století možnost vyhledat farnost, ke které ten či onen občan přirozeně patří. Patří k známým paradoxům britského konstitucionalismu, že se od 19. století vysvětluje rozdíl mezi poddanými Jejího Veličenstva a britskými občany tak, jako by Británie byla tou nejfunkčnější republikou. *Citizenship* v britské tradici je tedy především souhrn občanských práv, přičemž být poddaným Jejího Veličenstva je i podmínkou občanství.

Občanství je v evropské právní historii rudimentárním, zároveň však i velmi flexibilním institutem. Už v antickém římském právu byla koneckonců nejednou položena otázka, v čem spočívá přitažlivost občanského statusu, rozšiřovaného postupně na stále širší okruh svobodných obyvatel římské říše. Antické občanství vyjadřovalo primárně příslušnost k občanské společnosti (*civitas*). V době římské vojenské a politické hegemonie zaručovalo římské občanství navíc i příslušnost k velmoci, k impériu.

Znalcům římského práva nebyla cizí představa, že každý civilizovaný politický národ (*gens*) vytváří pro své občany *ius civile* (srov. D.1.1.9). Občanství bylo ve formálním juristickém vyjádření podřízeno civilnímu právu. To však byla spekulativní úvaha, která poněkud kontrastovala s praktickou potřebou uspořádat právní vztahy občanů a cizinců v rámci římské říše. V římském právu platilo, že návaznost „práva národů“ na občanské právo byla podmíněna neudržitelností stavu disparity mezi občany a osobně svobodnými neobčany. S pomocí právních privilegií spojených s občanstvím se zformoval určitý typ národní identity. Na tomto základě bylo v určité fázi vývoje římského impéria ustaveno univerzální občanství pro svobodné osoby.

V moderním evropském právu nalezneme imanentní pohnutku ovlivňovat vztahy občanů různých států. *Unionsbürgerschaft* jako doplněk rozvinutého „národního“ občanství si v žádném ohledu neklade za cíl překonat národní identitu, pokud existuje. Evropské občanství není koncipováno jako útočiště pro ty, kdož se cítí být evropskými, nikoli státními občany. Pokud je však Evropská unie chápána jako právní společenství a pokud uznáváme platnost evropského práva, jehož zdroje nemusí být závislé na pramenech národního (vnitrostátního) či mezinárodního práva, je i institucionalizace evropského občanství logickým důsledkem výchozích předpokladů. I vzhledem k rozdílným prototypům občanství v tradici jednotlivých států je patrné určité napětí mezi euroobčanstvím a státním občanstvím.

Český překlad poslední věty v prvním odstavci sedmnáctého článku SES ukazuje, na jak křehkém terminologickém ledě se pohybujeme. Čteme zde: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu.“ Adekvátnější by bylo překládat doslovněji: „Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní občanství členského státu.“ Najdeme to takto vyjádřeno v platných jazycích smlouvy: *Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürger-*

schaft, ersetzt sie aber nicht. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.

V průběhu diskuse o institucionalizaci euroobčanství byl zřetelně definován neodstranitelný rozpor mezi funkčností občanství v systému, který můžeme pracovním názvem nazvat *rule of state*, na straně jedné a v systému, pro nějž patrně nenajdeme lepší název než *res publica*, na straně druhé.

V systému *rule of state* územní suverenity státu relativizuje rozdíl mezi státním občanem a cizincem. Jinými slovy: osobní statut zpravidla nepřeváží skutečnost pobytu na cizím státním území. Z toho vyplývá nutnost plně respektovat právní pravidla i správní uvážení, v jejichž rámci se sice mohou cizinci (nikoli však státoprávní bezdomovci) dovolávat svého externího občanství, avšak to je jediný jistý efekt, pro nějž může být jejich postavení relativně výhodnější než postavení státních občanů.

Nicméně demokratický právní stát, v němž nalezneme nejenom *rule of state*, ale i *rule of law*, mívá zpravidla potíže s racionalizací vztahu občanů a legálních rezidentů, a to zvláště vzhledem k aplikaci principu rovnosti všech osob v dosahu vnitrostátní jurisdikce. Vytváření právní báze cizineckého režimu je možnou, i když zpravidla ne plně uspokojivou reakcí na tento stav. Z hlediska nabytí občanství je systému *rule of state* bližší *ius soli*, jež má však často kontraproduktivní účinky, nelze-li pominout *ius sanguinis*. Dvojití či vícenásobné občanství, stejně jako apolitika na opačném pólu, mohou vést z logiky *rule of state* k extrémním důsledkům.

Res publica je občanskou korporací a jako taková příkládá občanství kreativní význam pro osobní statut. Cizinci nejsou – vyjádříme-li se slovy smluvní teorie – členy paktu: nemusejí být loajální, mohou se dovolávat zvláštních výsad a mohou bez následků odmítnout splnit povinnosti, za jejichž neplnění jsou občané sankcionováni. Na rozdíl od občanů se však cizinci nemohou vždy spoléhat na to, že „mají právo na subjektivní právo“, což je jeden z projevů známého paradoxu lidských a občanských práv.

Stírali se rozdíl mezi občany a cizinci, pak zejména v tom smyslu, že cizinci se mohou stát „starousedlíky“. Pro příklad lze jít do některých skandinávských zemí, kde se v nedávné minulosti stávala většina cizinců usedlíky s velmi výhodným statutem až překvapivě rychle. Denizen požívá zpravidla tatáž sociální, hospodářská i kulturní práva jako citizen, přičemž jeho největší jistotu představuje právo na trvalý pobyt. Denizenship je v poslední době chápáno především jako předstupeň občanství a v dobách turbulence migračních proudů se zdůrazňuje, že starousedlíkem by se neměl stát ten, kdo neprojevuje rozhodnou vůli k případnému přijetí občanství.

V současné době pozorujeme, jak se státy, které jsou považovány za pilíře Evropské unie, ve svém vnitřním právu potýkají s novým řešením podmínek nabývání státního občanství převážně v rámci systému *rule of state*. To zajisté platí pro poslední vývoj například ve Spolkové republice Německo či ve Francii. Přesto by bylo velmi odvážné tvrdit, že koncepce euroobčanství je ovlivňována v první řadě ohledem na problémy tzv. azylových států nebo států, jejichž obyvatelstvo se vzhledem k jistému druhu politiky i vzhledem k zákonitostem demografického vý-

voje etnicky proměňuje. Rule of state vyvolává prozatím na unijní úrovni méně problémů, neboť Evropská unie není v otázkách nabývání občanství suverénním celkem. Zůstává otevřenou otázkou, zda časem – i díky institutu občanství – nevznikne evropská res publica.

Z historie známe příklady procesů, v nichž stát vytvořil politický národ, i procesů opačných, kdy se národ stal tvůrcem svého státu. Evropská unie je zatím vzdalena snahám vytvořit evropský politický národ a ani v konstrukci euroobčanství nenalezneme nic, co by svědčilo o opaku. Smlouva o Evropské unii byla obohacena o ustanovení, jež Unii přikazuje respektovat národní identitu svých členských států. Unie i členské státy jsou v tomto juridickém vyjádření příznačně personifikovány. Obvyklé vysvětlení zní, že národní identita je atributem vztahujícím se spíše k občanům než ke státům, připustíme-li ovšem, že národní identita je něčím podstatným pro určení vztahu občana a státu. Analýza tvorby politik a rozhodovacích procesů v EU ovšem ukazuje i to, že národní identitou se prokazují i zástupci jednotlivých států, zpravidla ovšem nikoli ve jménu státních občanů, ale jménem vlád, které však musí cítit i závazek loajality k Evropské unii. Úcta k národním identitám a evropská identita symbolizovaná evropským občanstvím není alespoň na tomto poli zdrojem konfliktů.

III.

Pokud se týká státního občanství, je v mezinárodním právu přijímáno řešení, podle něhož je obsah tohoto institutu v podstatě předurčen vnitrostátním právem. Jiné státy by neměly národní řešení zpochybňovat, pokud to neodporuje mezinárodním úmluvám či obecným právním zásadám. Nezastupitelným oborem internacionalistického řešení je především pole, na němž se podmínky občanského statutu střetávají s mezinárodním standardem občanských práv, a nepochybně i mimořádně obtížné řešení situací, kdy se některé státy stávají buďto nepohodlnými, anebo dokonce nebezpečnými pro své občany, a ti pak hledají útočiště v jiných státech.

Nemalá pozornost byla věnována právně-technickému řešení komplikací spojených se situací, v níž se tatáž osoba vyznačuje více než jedním legitimním občanstvím, či se naopak žádným státoobčanským svazkem nemůže spolehlivě prokázat. Odkázat lze přinejmenším na základy, které se na tomto poli pokusila vybudovat zhruba před sedmdesáti lety Haagská kodifikační konference Společnosti národů. Rada Evropy se posléze chopila iniciativy v šedesátých letech, aby vypracovala smluvní instrument, jehož cílem bylo – velmi lapidárně řečeno – vnést mezi členské státy Rady Evropy pořádek v tom směru, aby podporovaly pravidlo „jeden člověk – jedno občanství“.

Úmluva o zmenšení počtu případů vícenásobné státní příslušnosti (Convention on reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality, ETS č. 43) z roku 1963 se stala po dvou ratifikacích účinnou v roce 1968, avšak dvě desetiletí po podpisu jí bylo vázáno, byť většinou s výhradami, jen deset evropských států. V roce 1977 byla tato smlouva doplněna a byl k ní přijat dodatkový protokol o oznamovací povinnosti pro případ, kdy se státní příslušník jednoho státu stane občanem jiného státu (ETS č. 95 a 96).

Úmluva vázala možnost získání nového občanství na skončení předchozího státoobčanského poměru. Stát nesměl odepřít propuštění ze státoobčanského svazku osobě s trvalým pobytem na území jiného státu, ani vázat toto propuštění na další podmínky. V roce 1995 se stal účinným druhý pozměňující protokol (ETS č. 149), který podstatně modifikoval původní požadavky, protože umožňoval, aby si původní občanství podrželi ti, kdož dodatečně získají občanství ve státě, kde se narodili a kde mají anebo v dětství měli trvalý pobyt. Dvojitý občanství nemělo být nádále na překážku ani v případech, kdy nové občanství získává manžel anebo manželka proto, že chce být příslušníkem téhož státu jako rodinný partner, ani v případech, kdy dítě získá další občanství na základě státní příslušnosti otce nebo matky.

Protože Úmluva, bránící dvojímu občanství, nenašla v řadě států příznivou politickou odezvu v rozumné lhůtě, byla zproblematizována její funkčnost. I když smluvní státy v řadě případů přiměly trvalé rezidenty k tomu, aby se pro výhody nového občanství vzdali původní státní příslušnosti, nemohly nikterak zabránit re-admisi v případech, kdy státy, které k úmluvě nepřistoupily, tento akt zproblematizovaly. Vzorovým v tomto ohledu se staly mnohé případy Turků usídlených v Německu.

Rada Evropy proto - vědoma si této situace - vypracovala návrh nové Úmluvy o státní příslušnosti (European convention on nationality, ETS č. 166). Ta je pokusem o komplexnější úpravu ve srovnání s dřívějšími smluvními instrumenty. Její východisko je tradiční - v duchu výše zmíněné haagské tradice je zdůrazněno právo suveréna určit pravidla nabytí státního občanství. Tato pravidla budou akceptována ostatními státy za předpokladu, že nebudou v rozporu s jinými mezinárodními smlouvami ani s mezinárodněprávními obyčejí a obecnými zásadami.

Vůdčím principem úmluvy je subjektivizace práva na státní příslušnost, z něhož plyne několik důsledků. Předně platí, že státy se mají chovat tak, aby bylo preventivně bráněno státoprávnímu bezdomovectví. Nikdo nesmí být bezprávně zbaven občanství. Uzavření manželství nesmí být skutečností, která ex lege zakládá automatickou změnu státní příslušnosti. Vnitrostátní pravidla o nabytí občanství nesmějí obsahovat kritéria či jinak legitimovat diskriminační praxi z důvodu pohlaví, náboženství, rasy, barvy pleti, národnostního či etnického původu. Princip rovnosti platí i pro státní příslušníky navzájem, nelze činit rozdíly mezi těmi, kdo nabyli občanství narozením, a naturalizovanými osobami.

Pravidla nabytí státního občanství při narození respektují *ius sanguinis* s ohledem na možné výjimky v případech, kdy se dítě narodí v zahraničí. Princip prevence státoprávního bezdomovectví se však projevuje v tom, že nelze odmítnout občanství ani dětem narozeným na státním území, pokud nezískají jiné občanství a splňují podmínku trvalého pobytu. Úmluva poskytuje ochranu legálním a trvalým rezidentům, jimž zaručuje právo na řádné projednání žádosti o udělení občanství. Výslovně je zakázána podmínka trvalého pobytu přesahujícího délku deseti let.

Ztráta státní příslušnosti je přípustná jen z taxativně uvedených důvodů. Dobrovolné přijetí cizí státní příslušnosti patří mezi důvod pro ztrátu původní příslušnosti na prvním místě a zvláště je třeba zdůraznit, že uznaným důvodem je

i ztráta vztahu k státu v případě, kdy se jeho občan natrvalo usadí v jiném státě a nehrozí-li, že zůstane bez jakékoli státní příslušnosti. Státy jsou rovněž zavázány vytvořit právní podmínky proto, aby mohlo být jejich bývalým příslušníkům navráceno státní občanství, pokud splňují podmínku trvalého pobytu.

Z procesních práv týkajících se řízení o státní příslušnosti nutno vyzdvihnout právo, aby bylo o žádostech rozhodnuto v přiměřené lhůtě, aby všechna rozhodnutí byla řádně odůvodněna a aby správní rozhodnutí podléhala soudní kontrole. Zpoplatnění státoobčanských řízení nesmí tvořit faktickou překážku, bránící účastníkům uplatňovat svá práva.

Jasně stanovisko zaujímá nová úmluva k duplicitě, resp. k multiplicitě občanství: státy se tomuto jevu nebrání, vyplývá-li z příslušnosti získané při narození a při sňatku. To, zda se někdo dokáže narodit tak dobře, že okamžitě získá nejméně dvojí státní příslušnost, je přinejmenším z pozice dítěte těžko ovlivnitelné. Rovněž sběratelé občanství sňatkovou metodou nejsou natolik přemnožení, aby představovali vážné nebezpečí. Vyžadovat, aby se osoby takto získaného občanství museli zříkat, mají-li šanci trvale se usadit v jiném státě a získat zde další příslušnost, by bylo tvrdým požadavkem. Úmluva v těchto případech dává přednost lidsky prostému řešení, i když nevylučuje možnost, že i v těchto případech lze občanství ztratit, existují-li k tomu uznané důvody.

Mimo případy tolerované duplicitou či multiplicitou ponechává však úmluva na státech samotných, budou-li se snažit redukovat příslušnost. V tomto ohledu úmluva nevstupuje na pole neorané, neboť některé státy ratifikovaly výše zmiňovanou Úmluvu o zmenšení počtu případů vícenásobné státní příslušnosti a daly tak svůj postoj k této otázce jasně najevo. Budou-li chtít tyto státy přistoupit i k nové Evropské úmluvě o státní příslušnosti z roku 1997, musí sladit svůj přístup k oběma smlouvám akceptací pozměňujícího protokolu ETS č. 149, který do standardu RE zavedl právě případy tolerované duplicitou státní příslušnosti.

Z hlediska českého práva je důležité, že Evropská úmluva o státní příslušnosti obsahuje i sukcesivní ustanovení. Nástupnické státy jsou zavázány řešit otázky přechodu státního občanství v souladu se zásadami právního státu, s respektem k lidským právům, způsobem vylučujícím diskriminaci a tak, aby byl naplněn princip prevence apatritidy. Kritéria pro přechod, udržení či udělení státního občanství mají být odvozena ze skutečnosti účinného spojení osoby s nástupnickým státem, dále ze zjištění obvyklého trvalého pobytu, z projevené vůle dotčené osoby navázat státoobčanský vztah s nástupnickým státem a z přihlednutí k územnímu původu této osoby.

Vyšším principem je ve všech případech prevence bezdomovectví a zákaz takové úpravy, která by zavaděla přímý podnět k migraci, a proto i v případech, kdy nebude svazek státu a občana uskutečněn ve formě citizenship, je zaručeno denizenship. Starousedlíci mají tedy v každém případě právo na pobyt tam, kde měli doposud své obvyklé bydliště, přičemž pojmy trvalý pobyt a obvyklé bydliště podléhají kánonu autonomního výkladu úmluvy a nikoli interpretaci opřené o domácí úzus. Občanům i usedlíkům je zaručeno rovné zacházení ve vztahu k sociálním a hospodářským subjektivním právům. Nová úmluva pochopitelně nebrání tomu, aby byla aplikována pravidla, která jsou pro regulaci státního občanství z hlediska dotčených osob ještě příznivější. *Acquis du Conseil de l'Europe* tím otevírá pro-

stor nejenom pro uplatnění dalších národních a mezinárodních úprav, ale zůstává vstřícným i vůči vývoji v právu ES/EU.

Pozici, kterou v otázkách dotýkajících se důsledků vícenásobného občanství zaujímá Evropský soudní dvůr, dobře dokumentuje rozsudek ve věci C-369/90, Micheletti. Španělský úřad dal přednost Michelettiho argentinskému občanství s tím, že rozhodnutí se přiklonilo na stranu kritéria obsaženého ve španělském právu, podle něhož je Micheletti více Argentincem, neboť v Argentíně měl jako tamní státní příslušník své předchozí obvyklé bydliště a odtud také na argentinský pas do Španělska přicestoval. Mario Vicente Micheletti se ve skutečnosti v Argentíně narodil italským rodičům a tamní státní příslušnost získal na základě *ius soli*, zatímco italskou příslušnost si podržel na základě *ius sanguinis*. V březnu 1989, kdy se usadil ve Španělsku, získal po předložení svého druhého, italského pasu rezidenční kartu pro pobyt na přechodnou dobu šesti měsíců. Pokoušel se španělským úřadům dokázat, že jako italský občan pobýval i v Itálii, v Ponti sul Mincio, ale toto místo pobytu mu nebylo uznáno jako obvyklé a trvalé.

Evropský soudní dvůr v odůvodnění svého rozsudku připomíná, že podle mezinárodního práva si stanoví každý členský stát, a to i s ohledem na právo ES, podmínky pro získání či ztrátu příslušnosti k tomuto státu. Nicméně členské státy nejsou oprávněny legislativně omezit důsledky toho, že je někdo příslušníkem jiného členského státu, tím že by určovaly podmínky pro uznávání takové státní příslušnosti, s níž je spojován výkon základních svobod zaručených Smlouvou o založení ES. Proto není dovoleno vyložit článek 52 SES tak, že pokud má osoba dvojí státní příslušnost – k členskému i nečlenskému státu – může další členský stát podmiňovat uznání komunitární příslušnosti například tím, že dotyčná osoba má prokazatelně obvyklý pobyt na území členského státu.

Tento závěr je podpořen i tím, že pokud by naopak členské státy mohly rozhodovat o uznání příslušnosti k jinému členskému státu, znamenalo by to, že skupiny osob, na něž by se vztahovala pravidla o svobodě podnikání, by mohly být různě definovány v různých členských státech. Proto také ustanovení komunitárního práva o svobodě podnikání nedovolují členskému státu odepřít oprávnění k podnikání státnímu příslušníkovi jiného členského státu, jenž je zároveň státním příslušníkem nečlenského státu, se zdůvodněním, že podle práva členského státu, v němž chce podnikat, je považován za příslušníka nečlenského státu.

Evropský soudní dvůr striktně odmítl veškeré úvahy, které by mohly vést k vyřešení případu tím, že by se Micheletti svého argentinského občanství eventuálně vzdal a vystupoval ve Španělsku jen jako italský příslušník. Protože Micheletti prokázal svou italskou státní příslušnost, je jeho případné další občanství z hlediska práva na usídlení se a podnikání irelevantní skutečností. Popsaný případ dobře objasňuje pozici práva ES i po zavedení unijního občanství ve Smlouvě o založení ES. Právo ES se snaží svými prostředky důsledně chránit unijní občany proti případným nevýhodám, které by pramenily z jiných státoobčanských svazků. Dvojí státní příslušnost je v právu ES chápána jako víceméně právně-technický problém, jehož předestření může některé osoby zvýhodňovat, v žádném případě však nesmí vést k diskriminaci.

IV.

Na prahu nového tisíciletí se problematika euroobčanství dostala do přímé souvislosti s procesem konstitucionalizace v Evropské unii. Jak známo, psaná pravidla ústavy Evropské unie nebyla doposud oficiálně kodifikována, i když pokus o sloučení a pročištění Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii byl na expertní úrovni podniknut již v souvislosti s vypracováním tzv. konsolidovaných verzí obou smluv, tak jak to předvíдалa Amsterodamská smlouva. Evropská rada přijala v červenci 1999 závěry, týkající se doplnění evropské ústavy o psanou Chartu základních práv Evropské unie. Zároveň bylo uloženo Evropské komisi, aby iniciovala zpracování legislativního návrhu, v němž by byla klíčová ustanovení SES a SEU uspořádána do nové podoby tzv. Základní smlouvy Evropské unie.

V roce 1999 tak odstartovala významná etapa práce nad vytvořením psané evropské ústavy. Pro vypracování Charty základních práv EU byl ustaven Konvent, složený z šedesáti dvou osob, a to z patnácti zástupců nejvyšších představitelů jednotlivých členských států EU, z šestnácti členů Evropského parlamentu, třiceti poslanců parlamentu jednotlivých členských států a z jednoho zástupce Komise. Předsedou tohoto Konventu byl zvolen bývalý prezident SRN Roman Herzog.

2. října 2000 postoupil Konvent jako výsledek své práce text Charty základních práv EU s 54 články uspořádanými do sedmi kapitol (hlav) Evropské radě. Již dříve - 15. května 2000 - předložil Evropský univerzitní institut předsedovi Komise EU dokument, obsahující návrh textu Základní smlouvy Evropské unie. Podařilo se tedy poměrně rychle splnit technickou část zadání Evropské rady, jak pokud se týká katalogu základních občanských práv, tak pokud jde o části ústavy, obsahující základní definice ústavních institutů, vymezení cílů a úkolů Evropské unie a základní ustanovení o orgánech a institucích Evropské unie.

Charta základních práv EU byla ve svém definitivním znění vyhlášena 7. prosince 2000 v Nice a k jejímu textu byla připojena proklamace tohoto znění: „Evropský parlament, Evropská rada a Evropská komise slavnostně vyhlásují text Charty základních práv EU.“ Následující mezivládní konference však neuzavřela otázku právní závaznosti a způsobu přijetí Charty jako součásti evropské ústavy členskými státy a občany Evropské unie. Proces konstitucionalizace v Evropské unii má tento úkol ještě před sebou.

Charta základních práv Evropské unie obsahuje v preambuli charakteristickou formulaci, převzatou z Maastrichtské smlouvy, podle níž se vytváří stále užší svazek (to jest „unie s malým u“) mezi národy Evropy. Na rozdíl od platného znění SEU vyhrazuje preambule Charty iniciativu k vytváření „Unie s velkým U“ do rukou národům Evropy, resp. Evropanům samotným, nikoli státům. V tomto ohledu je však třeba zvážit též význam formulací tzv. generálních a horizontálních klauzulí. Ustanovení Charty totiž mají přímo či na základě dalších předpisů zavazovat v prvé řadě orgány a instituce Unie. Přitom však Charta nemá modifikovat nic z toho, co ustanovily a definovaly SES a SEU. Pokud jsou práva, obsažená v Chartě, již založena oběma zmínovanými zřizovacími smlouvami, jsou vykonatelná v meších ustanovení těchto smluv.

Unijní občanství je v návrhu textu Základní smlouvy nadále charakterizováno

- vypůjčíme-li si terminologii politologických prací - jako kosmopolitní občanství, tedy s důrazem na vymezení práv, příslušejících občanovi tohoto nadnárodního světa. Na druhé straně nepřestává být tato osoba příslušníkem komunity, v níž se ocitl její národní či domovský stát. Takto chápaná evropská pospolitost je postavena na týchž základech, jako pospolitost obecní, regionální, či národní. Příslušnost k národnímu státu předurčuje euroobčanství i v tom smyslu, že pokud se stát rozhodne vystoupit z Unie, či dokonce i tehdy, pokud by byl jeho odchod z Unie iniciován zvnějšku, sleduje tento osud i příslušník tohoto státu. Unijní občan tedy nemůže individuálně preferovat svůj vztah k Unii před vztahem k národnímu státu.

Charta základních práv Evropské unie věnuje v oddíle „Občanství“ právům specificky euroobčanským osm článků. Florentská verze Základní smlouvy - zpracovaná s tím, že by měla plně nahradit dosavadní Smlouvu o Evropské unii, zatímco Smlouva o založení ES by nadále obsahovala ta ustanovení, která nepatří mezi základní - má v oddíle „Občanství Unie“ devět článků.

Definice občanství Unie v návrhu Základní smlouvy přebírá text článku 17 SES s tím, že práva a povinnosti euroobčanů mohou být obsaženy jak v Základní smlouvě, tak v SES. Definici následuje článek zakazující diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, který se kříží s nynějším článkem 12 SES, ale i s příslušným článkem Charty.

Návrh Základní smlouvy přebírá ustanovení článku 18 SES o právu občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Ustanovení Charty rovněž zakotvuje toto právo, připojuje k němu však výslovně, že toto právo se může vztahovat na základě ustanovení SES i na příslušníky třetích zemí, pokud mají právní důvod pobývat v některém členském státě. Tím se ovšem poněkud prolomuje bariéra, rezervující práva zde upravená jen pro euroobčany.

Nezměněna oproti platnému stavu zůstává v obou návrzích úprava aktivního a pasivního volebního práva do Evropského parlamentu a do orgánů místní samosprávy v členském státě, kde občan Unie pobývá, a to bez ohledu na to, zda je státním příslušníkem dotčeného státu. Návrh Základní smlouvy zařazuje do článku o volebních právech i stávající článek 191 SES o evropských politických stranách.

Zachovány beze změny zůstávají v obou návrzích i ustanovení o specifických právech euroobčanů, která se váží na činnost orgánů členských států a orgánů Unie. Euroobčanům je zaručeno právo na diplomatickou a konzulární ochranu orgány členských států Unie, právo podávat petice Evropskému parlamentu a právo obracet se se svými podněty a stížnostmi na Evropského ombudsmana. V obou posledních případech návrhy shodně odstraňují jistou technickou neobratnost, která vznikla tím, že se zčásti překrývají nyní platná ustanovení článků 21, 194 a 195 SES.

Obě listiny rovněž považovaly za nezbytné zařadit mezi euroobčanská práva právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v intencích platného článku 255 SES. Jisté ovšem je, že toto systematické zařazení není na újmu totožnému právu kterékoli fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členském státě Unie.

Nejvýraznější inovací na tomto poli je článek obsažený toliko v Chartě, který je nadepsán „Právo na dobrou správu“. Takto koncipované občanské právo nena-

lezneme v souhrnném vyjádření ostatně ani v psaných ústavách většiny členských států. Zřejmě nejde ani tady o právo vázané na státní příslušnost, ale jeho nositelem jsou všechny fyzické nebo právnické osoby s legálním bydlištěm nebo sídlem v členské státě Unie. Tyto osoby mají mít právo na to, aby se orgány a instituce Unie zabývaly jejich záležitostmi, a to nestranně, slušně a v přiměřených lhůtách.

Ve správním řízení je dle tohoto ustanovení garantováno účastníkům právo vyjádřit se k předmětu řízení a nahlížet do spisů. Ustanovení o tom, že správní orgány a instituce Unie mají za povinnost svá rozhodnutí řádně odůvodnit, je rozšířením dosavadního pravidla obsaženého v článku 253 SES. Obdobně je možné – tentokrát ve vztahu k článku 288 SES – pohlížet i na ustanovení o právu osoby na náhradu škody způsobené orgány Unie nebo jejími zaměstnanci.

V posledním bodě, týkajícím se možnosti komunikovat s orgány Unie v kterémkoli z úředních jazyků, se stýká právo na dobrou správu upravené v textu Charty s článkem zařazeným do oddílu „Občanství Unie“ v návrhu Základní smlouvy. Zatímco však Charta dává právo na odpověď v tom z úředních jazyků, v jakém bylo formulováno podání, všem rezidentům, Základní smlouva je rigidnější a rezervuje jazykové právo jen pro euroobčany.

V.

Katalog práv je v Chartě základních práv EU členěn do oddílů „Důstojnost (Dignité, Dignity, Würde des Menschen)“, „Svobody (Libertés, Freedoms, Freiheiten)“, „Rovnost (Egalité, Equality, Gleichheit)“, „Solidarita (Solidarité, Solidarity, Solidarität)“, „Občanství (Citoyenneté, Citizenship, Bürgerrechte)“ a „Výkon spravedlnosti (Justice, Justice, Justizielle Rechte)“.

Charta základních práv EU rozčlenila pod souhrnným označením „Důstojnost“ tuto elementární skupinu lidských práv do pěti článků. Tato práva nejsou spojována s institutem euroobčanství a vztahují se tedy ke každé osobě bez ohledu na státní příslušnost.

První článek se výslovně a s jasným záměrem hlásí k Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948 a zavazuje orgány Evropské unie nejenom k respektu, ale i k aktivní ochraně lidské důstojnosti. Jde o univerzální princip, který vylučuje restriktivní interpretaci. Druhý článek se týká práva na život, a to jak v obecném smyslu, tak ve smyslu zákazu vynášení a vykonávání trestu smrti.

Následný článek zaručuje respekt k fyzické i duševní celistvosti a nedotknutelnosti člověka. Zvláštní dopad má toto ustanovení pro oblast lékařství a biologie, kde je zakázáno experimentovat s lidskými bytostmi, včetně tzv. reprodukčního klonování a různých genetických operací zaměřených na vylepšení dědičného základu lidských těl. Zakázáno je rovněž využívání lidských orgánů za účelem dosažení finančního zisku. Zejména pro medicínské výkony dále platí, že je třeba zajistit dostatečnou informovanost té osoby, která by jimi mohla být nepříznivě dotčena. Další články se týkají práv, zaručených již v Evropské úmluvě o lidských právech, tedy zákazu mučení, ponižujícího zacházení, otroctví a nucené práce.

Kapitola „Svobody“ zahrnuje v Chartě základních práv EU práva a svobody, která Evropská unie – s několika výjimkami – garantuje každému, tedy i těm, kdož ne-

jsou státními příslušníky alespoň jednoho členského státu. Jde o tato práva a svobody:

- právo na osobní svobodu a bezpečnost,
- právo na respektování soukromého života,
- právo na ochranu osobních údajů,
- právo na uzavření manželství a respektování rodinného života,
- svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání,
- svoboda projevu,
- svoboda shromažďovací a sdružovací,
- svoboda vědeckého bádání,
- právo na vzdělání,
- právo na volbu povolání,
- právo podnikání,
- právo na majetek,
- právo pobytu,
- právo na azyl.

Pouze občanům Unie je zaručena svoboda zvolit si povolání, to jest hledat si zaměstnání a pracovat v závislém poměru, nebo podnikat či vykonávat svobodné povolání, a to v kterémkoli členském státě, který si euroobčan zvolí.

Právo na azyl se vztahuje jen na ty osoby, na které se vztahuje i Ženevská úmluva o uprchlících z roku 1951. Dále, pouze ti příslušníci třetích zemí, kteří mají povolení k trvalému pobytu na území Unie, mají zaručeny stejné pracovní podmínky jako euroobčané.

Oddíl „Rovnost“ přitahuje pozornost i vzhledem k tomu, že jsou diskutovány návrhy nových směrnic, vycházejících z ustanovení článku 13 SES, podle něhož mají být přijímána opatření k potírání diskriminací z důvodu pohlaví, rasy, etnické příslušnosti, víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Jde zejména o návrh směrnice k uskutečnění principu rovného zacházení bez ohledu na rasový a etnický původ a o návrh směrnice upravující tzv. obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání.

Budíž připomenuto, že Rada EU těmito legislativními kroky pokračuje v praxi, která se od sedmdesátých let ujala především na poli komunitárního zákonodárství v oblasti rovného zacházení pro muže a ženy. Máme zde na mysli především směrnici 76/207/EHS, týkající se zaměstnání a pracovních podmínek, směrnici 79/7/EHS, týkající se sociálního zabezpečení a směrnici 86/613/EHS, týkající se samostatné výdělečné činnosti. Tyto směrnice, někdy ovšem až v novelizovaném provedení a opírajíce se o výkladové rozsudky Evropského soudního dvora, vytvořily účinnou právní bariéru pro mnohá, možná dobře míněná, nicméně diskriminační ustanovení zákonodárců v členských zemích Unie.

Ilustrativním příkladem může být čtvrtý paragraf brémského zemského zákona o rovném zacházení pro muže a ženy z 20. listopadu 1990, který stanovil, že v případě jmenování (včetně jmenování státního úředníka nebo soudce), které není spojeno s cílem školení, má být dána přednost ženám, které mají stejnou kvalifikaci jako muži ucházející se o stejnou funkci v oblastech, kde jsou ženy méně zastoupeny. Proti tomuto ustanovení je nedvojznačně zaměřen výrok rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C - 450/93, Kalanke, který stanoví: „Článek 2

odst. 1 a 4 Směrnice Rady 76/207/EHS z 9. února 1976, týkající se implementace principu rovného zacházení pro muže a ženy v případech přístupu k zaměstnání, odborné přípravy, služebního postupu a pracovních podmínek, vylučuje přijetí vnitrostátní úpravy, která by, jako je tomu v tomto případě, u uchazečů stejného pohlaví, kteří mají stejnou kvalifikaci, automaticky dávala přednost ženám v těch oblastech, kde jsou ženy méně zastoupeny, přičemž za menší zastoupení žen se považuje situace, kdy ženy nemají alespoň poloviční zastoupení v příslušné platové skupině personálu nebo na funkčních místech v rámci existující organizační struktury.“

Rozšíření právního rámce ochrany před diskriminací na základě rasového a etnického původu se věcně dotkne v oblasti individuálních i kolektivních pracovních vztahů i vztahů v oblasti sociálního zabezpečení prakticky všech citlivých bodů, známých již ze sporů namítajících diskriminaci z důvodu pohlaví. Nová úprava předpokládá, že zákaz diskriminace podle rasy a etnického původu se bude vztahovat i na oblast vzdělávání se zvláštním zřetelem k zachování kulturní a jazykové rozličnosti. Zdánlivou samozřejmostí, na niž je však také výslovně pamatováno, je zákaz diskriminace, který by se týkal možností nakupovat zboží a služby.

Směrnice upravující tzv. obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání rozšiřuje řadu bodů, týkajících se zákazu diskriminace v různorodých vztazích souvisejících se zaměstnáním či výkonem povolání, především však v této oblasti zakazuje diskriminaci nejen z důvodů rasových a etnických, ale i z důvodů víry nebo světového názoru, invalidity, věku nebo sexuální orientace. Právně je definována nejenom přímá, nepřímá a pozitivní diskriminace, ale i tzv. pouhý harassment (vytváření nepřístojného, rušivého, ofenzivního prostředí).

Uvažuje-li se s povinností transponovat tyto směrnice do konce roku 2002, máme před sebou doklad toho, že zákaz diskriminace ve společném evropském právním prostoru se zdaleka netýká jen předpokládaného konsensu o tom, že princip rovnosti je vykládán a uplatňován shodným způsobem.

Vrátíme-li se k textu Charty, nemůžeme si nepovšimnout, že vedle důvodů, z nichž je diskriminace nepřijatelná, které zná i současný článek 13 SES, se v návrhu setkáváme i se zákazem diskriminace z důvodu příslušnosti k menšinové národnostní komunitě, z důvodu rodinného původu a z důvodů majetkových. Právo EU se rovněž snaží chránit unijní občany i proti případným administrativním nevhodám, které by pramenily z jiných státoobčanských svazků.

Otázka, zda je možné postihovat občany, kteří se nemohou z hlediska úřadů řádně prokázat všemi požadovanými identifikačními doklady, se projednávala před Evropským soudním dvorem v mnoha charakteristických podobách. Tak například ve věci C-24/97, Komise v. Německo šlo o dozorčí žalobu, napadající skutečnost, že německé právo sankcionuje nedbalost těch osob, které si neopatří úřední potvrzení o tom, že této svobody využívají. Protože však do hry vstupuje citlivá otázka veřejného pořádku, konstatoval Evropský soudní dvůr již v seminálním případě C-321/87, Komise v. Belgie, že nelze prostředky komunitárního práva bránit státům, aby trvaly na požadavku, že občané jsou povinni na požádání prokázat svou totožnost včetně potvrzení o tom, že v místě svého pobytu setrvávají s vědomím příslušných úřadů.

Vláda SRN již v únoru 1992 uznala stížnosti shromážděné Evropskou komisí tý-

kající se diskriminačního uplatňování spolkového zákona z 22.7.1969 o pobytu státních příslušníků členských zemí ES. Euroobčanům s cizí státní příslušností totiž německé úřady vyměřovaly tvrdší pokuty za to, že po příchodu do země neoznámili úřadům okamžitě svůj nový pobyt, nežli německým státním příslušníkům, jejichž průkazy totožnosti rovněž nebyly zcela v pořádku. I když vláda SRN přislíbila, že bude iniciovat legislativní úpravy, které by této diskriminaci zabránily, až doposud se prakticky nic takového v německém správním právu neudálo. V červenci 1995 byla podána v této věci Evropskému soudnímu dvoru žaloba domáhající se soudního výroku o tom, že členský stát neplní své závazky. Německá vláda setrvala i poté ve zcela pasivní pozici, a tak mohl soud 30. dubna 1998 konstatovat, že SRN neplní své povinnosti vyplývající z článků 48, 52 a 59 SES, jakož i z příslušných ustanovení směrnic 68/360/EHS a 73/148/EHS.

Poněkud praktičtější vyznění při řešení problému s průkazem totožnosti měl rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-85/96, Maria Martínez Sala. Protože je jasné, že povolení k pobytu euroobčanky v některém ze států EU nemůže být za žádných okolností konstitutivním správním aktem, dospěl Evropský soud k závěru, že existenci potvrzení o přihlášení se k pobytu nesmí být podmiňováno jiné plnění, na které má euroobčan právní nárok. Tím spíše tento závěr platí, konstatoval Evropský soudní dvůr, jestliže je podpořen zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti, totiž v případech, kdy úřady od domácích příslušníků při nárokovém plnění žádné potvrzení o pobytu nevyžadují.

Nekonečné spory se týkají sociálního statusu euroobčanů. Text Charty je těmito spory silně poznamenán. V oddíle „Solidarita“ jsou formulována především práva tzv. pracovníků. Pojem pracovník je ve smyslu konstantní judikatury Evropského soudního dvora autonomním pojmem komunitárního práva. Uplatní se přitom objektivní kritéria, určující povahu zaměstnaneckého vztahu, přičemž základním pojmovým rysem je to, že osoba poskytuje po určitou dobu své služby ve prospěch jiné osoby a na základě pokynů této osoby, za což je pracující osoba odměňována (srov. zejména rozsudek ve věci 66/85, Lawrie-Blum nebo rozsudek ve věci C-176/96, Jyri Lehtonen).

Jeden z proudů diskuse o sociálním statusu euroobčanů zdůrazňuje právě prvek občanské identifikace s Unií na základě výhod, které přináší možnost být zde zaměstnán. Každopádně Charta základních práv EU zaručuje pracovníkům a jejich zástupcům právo, aby byli informováni a konzultováni ve všech podstatných otázkách, týkajících se podniku, v němž pracují, a to i v rozsahu širším než zaručuje komunitární úprava, pokud to umožňuje právo a praxe států, kde je zaměstnání vykonáváno. Obdobné pravidlo se týká i práva na kolektivní vyjednávání a kolektivní akce na obranu zájmů pracovníků a zaměstnanců.

Charta dále zaručuje právo na ochranu proti nespravedlivému propuštění ze zaměstnání. Toto ustanovení - i když je systematicky zařazeno v oddíle „Solidarita“ - má nesporně v kontextu evropského práva velmi úzký vztah k interpretaci a aplikaci principu rovnosti.

Jako příklad je možné připomenout judikaturu Evropského soudního dvora chránící před diskriminací těhotné ženy a matky. Propuštění těhotné ženy přijaté do pracovního poměru na dobu neurčitou nesmí být odůvodněno pouze tím, že tato žena nemůže zastávat určité pracovní místo. Komunitární právo zaručuje jako

výjimku z obecného pravidla to, že těhotné ženy a matky nemusejí vykonávat po určitou dobu dohodnutou práci (srov. rozsudek ve věci C-32/93, Webb). Platí, že práva chránící zaměstnané těhotné ženy a matky nesmějí být těmto osobám na překážku, nesmějí zakládat omezující zacházení, ať již vzhledem k pracovním příležitostem, či k pracovním podmínkám, neboť směrnice 76/207/EHS preferuje materiální, nikoli pouze formální rovnost (srov. rozsudek ve věci C-136/95, Thibault).

Z konstantní judikatury vyplývá, že aplikace ustanovení na ochranu těhotných žen nesmí vyústit do ztížení podmínek pracovního uplatnění, a to i přesto, že někteří zaměstnavatelé, zejména příslušníci tzv. malého a středního podnikatelského stavu, často upozorňují na pro ně nevýhodné finanční důsledky povinnosti zaměstnávat těhotné ženy a matky s malými dětmi. Jak však Evropský soudní dvůr několikrát potvrdil, zaměstnavatel nesmí odmítnout přijmout těhotnou ženu s odůvodněním, že by mu vznikla finanční ztráta vzhledem k tomu, že žena nastoupí na mateřskou dovolenou (srov. rozsudek ve věci C-177/88, Dekker).

Každé osobě, která se stane pracovníkem v Evropské unii, Charta zaručuje právo na pracovní podmínky, které by neohrožovaly její zdraví, bezpečnost a důstojnost. Europracovníkům nehrozí ani nežádoucí workoholismus, protože každý z nich má zaručeno, že bude pracovat jen tolik hodin týdně, kolik je uzákoněno, a zrovna tak, že budou dodržovány dostatečně dlouhé přestávky v práci během týdenního cyklu, jakož i že mu bude proplácena odpovídající doba dovolené. Zvláštní ohled je v komunitárním právu věnován sociálnímu zabezpečení a text Charty proto nemohl nezmínit ani tato práva, a to ve vazbě na zabezpečení rodinných příslušníků pracovníků. Nově je navrženo ustanovení spíše programového vyznění o respektu Unie k potřebě sociální pomoci všem osobám, které trpí nedostatkem, a o právu všech na odpovídající úroveň zdravotní péče; odkazuje se však pochopitelně na meze podrobnější komunitární a národní právní úpravy.

Právem na právní ochranu – tedy svého druhu „metaprávem“ – se po vzoru Evropské úmluvy o lidských právech zabývá i Charta základních práv EU. Každý, jehož subjektivní práva a zaručené svobody jsou ohroženy nebo porušeny, má zaručeno právo na účinnou soudní ochranu. Řízení před nestranným a nezávislým soudem musí splňovat procesní podmínky spravedlivého řízení a musí být konáno bez průtahů. Otázkou zásadní důležitosti je to, aby byl zaručen přístup k soudům i nemajetným osobám a aby i tyto osoby měly možnost využít právní pomoc kvalifikovaných odborníků.

Speciální ustanovení se týkají trestní spravedlnosti. Každý, kdo čelí trestnímu obvinění, popřípadě obžalobě, musí být považován za nevinného, není-li dostatečně usvědčen. Každé takovéto osobě musí být garantováno právo obhajoby. Ukládání trestů podléhá principům legality a proporcionality. Nikdo nesmí být shledán vinným z činu, který nebyl legálně zakázán v době, kdy byl spáchán. Nikomu nemůže být uložena trestní sankce, kterou právo s odsouzením za spáchání určitého deliktu nespojuje, ani sankce, která byla stanovena dodatečně. Nikdo nesmí být za tentýž čin trestán vícenásobně. Přísnost sankcí podléhá testu přiměřenosti.

Překvapivě podrobná ustanovení Charty základních práv EU do určité míry odrážejí i některé tendence internacionalizace trestního práva. V této souvislosti se výslovně uvádí, že pravidla mezinárodního trestního práva nepodléhají na základě ustanovení článků v oddílu „Výkon spravedlnosti“ žádným výkladovým omezením.

VÝBĚR Z LITERATURY

- Z. Bankowski a A. Scott* (eds.): *The European Union and its Order*, Blackwells, Oxford 2000
- N. Bar Yaacov*: *Dual Nationality*. Stevens & Sons Ltd, Londýn 1961
- R. Bauböck*: *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Edward Elgar, Aldershot 1994
- R. Brubaker*: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1996
- G. de Búrca a J. Scott* (eds.), *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?*, Hart, Oxford 2000
- P. Close*: *Citizenship, Europe and Change*. Macmillan, Londýn 1995
- M. Freedland a S. Sciarra*, *Public Services and Citizenship in European Law*. Clarendon Press, Oxford 1998
- R. Hansen a P. Weil* (eds.): *Citizenship, Immigration and Nationality: Nationality Law in the European Union*. Macmillan, Londýn 1999
- R. Grawert*: *Staat und Staatsangehörigkeit. Verfassungsrechtliche Untersuchung zur Entstehung der Staatsangehörigkeit*. Duncker & Humblot, Berlín 1973
- G. R. de Groot*: *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel. Eine rechtsvergleichende Studie über Erwerbs- und Verlustgründe der Staatsangehörigkeit*. Carl Heymans Verlag, Kolín nad Rýnem 1989
- H. van Gunsteren*: *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Westview Press, Boulder 1998
- T. Hammar*: *Democracy and the Nation-State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Avebury, Aldershot 1990
- R. Hansen a P. Weil* (eds.): *Citizenship, Immigration and Nationality. Nationality Law in the European Union*. Macmillan, Londýn 1999
- D. Chrysochoou*: *Democracy in the European Union*. Tauris, Londýn 1998
- W. Kymlicka a W. Norman* (eds.): *Citizenship in Diverse Societies. Theory and Practice*. Oxford University Press, Oxford 2000
- C. Lord*: *Democracy in the European Union*. Sheffield Academic Press, Sheffield 1998
- T. H. Marshall*: *Citizenship and Social Class*. Pluto Press, Londýn 1992
- E. Meehan*: *Citizenship and the European Union*. Sage, Londýn 1993
- B. Nascimbene* (ed.): *Nationality Laws in the European Union*. Butterworths, Milán 1996
- K. H. Neunreither a A. Wiener* (eds.): *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000
- S. O'Leary a T. Tiilikainen* (eds.): *Citizenship and Nationality Status in the New Europe*. Sweet & Maxwell, Londýn 1998
- R. Rubio-Marín*: *Immigration as a Democratic Challenge*. Cambridge University Press, Cambridge 2000
- Y. Soysal*: *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago University Press, Chicago 1994
- J. Spinner*: *The Boundaries of Citizenship. Race, Ethnicity, and Nationality in the Liberal State*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1994
- A. Wiener*: *European Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State*. Westview Press, Boulder 1997
- J. H. H. Weiler*: *To be a European citizen: Eros and civilization*, In: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge 1999

Summary

Citizenship of the Union, which supplements national citizenship without replacing it, is made up of a set of rights and duties that add to those that are already attached to the citizenship of a Member State. Most recent expositions of citizenship have focused on the evolution of legal rights and duties. Nevertheless, the allocation of citizenship between various political communities is a theoretical question arising within supranational generation. The evolution of this concept during the last 30 years is tackled in the first and second part of the present paper.

Observed from another point of view, the status of a citizen in European law is discussed in connection with *acquis du Conseil de l'Europe*, and especially with the new European Convention on Nationality. While the former 1963 Convention dealt only with multiple nationality, 1997 Convention deals with all major aspects related to nationality: principles, acquisition, retention, loss, recovery, procedural rights, multiple nationality, nationality in the context of State succession, military obligations and co-operation between the States Parties.

Final two parts of current article consider the problem of eurocitizenship as an integral part of the reformation of European constitutionalism. In comparison with citizenship of a State, citizenship of the Union is characterised by rights and duties and involvement in political life. It is designed to strengthen the ties between citizens and Europe by promoting the development of a European public opinion and a European political identity. On the other hand, the main areas of interest to citizens who wish to move within the Community involve access to employment, tax and financial status as well as social rights and family status. These questions were appraised by Charter of fundamental rights of the European Union and by main lines of action, such as the new approach to the exercise of the right of residence, the clarification of the status of those members of the family of a citizen of the Union who are nationals of a third country and restrictions regarding the possibility of impeding the exercise of the right of free movement.