

OBČANSTVÍ EU Z POHLEDU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

PAVEL ŠTURMA*

Obsahem tohoto čísla časopisu AUC Iuridica jsou články zaměřené na mezinárodní a lidskoprávní aspekty občanství Unie, napsané především autory z katedry ústavního práva a katedry mezinárodního práva. Většina článků byla inspirována konferencí, kterou uspořádala Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Úřadem vlády ČR dne 22. 10. 2013 v rámci Evropského roku občanů, měla téma „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“. Jedná se jistě o politicky a prakticky důležité téma, vždyť oprávnění spojená s evropským občanstvím stále ještě skýtají nevyužitý potenciál.

Řešení konkrétních otázek a aspektů občanství EU by ovšem měla předcházet právně teoretická otázka povahy samotného institutu občanství Unie. Není to vůbec triviální otázka, protože jde o „občanství“ útvaru, který není státem. Z pohledu mezinárodního práva (ale nejenom tohoto práva) je třeba si položit otázku, co není a co je „občanství Unie“.

Historicky se vyvinul stát jako základní forma politické organizace, který má jako definiční znaky vymezené území a obyvatelstvo, které má jeho občanství. Třetím znakem pak je vláda ve smyslu veřejné moci,¹ která se uplatňuje ve vztahu k tomuto území (teritoriální kompetence) a k občanům (personální kompetence). V teoretické rovině se rozlišuje relační a statusové pojetí státního občanství. V prvním významu jde o právně relevantní, na faktické vazbě založený vztah mezi jednotlivcem a státem, tedy státní příslušnost (*nationality, nationalité*). V druhém pojetí se občanství definuje jako určitý okruh práv a povinností (především politických), které náležejí jednotlivcům v tomto postavení (*citizens, citoyens*). V tradičním pojetí existuje v jednotě státní příslušnost a občanství.²

* Autor působí jako vedoucí katedry mezinárodního práva Právnické fakulty UK.

¹ Srov. čl. 1 Montevidejské úmluvy o právech a povinnostech států (1928).

² Až na omezené výjimky, kdy některé osoby, např. z území Commonwealthu v rámci Spojeného království, nebo z Portorika v USA, jsou sice příslušníky UK nebo USA, aniž by jim však byla poskytnuta plná politická práva občanů.

V případě Evropské unie však sledujeme nový jev, kterým je proces rozpojení mezi státní příslušností a občanstvím. Od Maastrichtské smlouvy (Smlouvy o EU, 1992) je zřejmé, že tehdy zřízené občanství Unie mělo za cíl „*dodat evropské konstrukci skutečnou politickou ambici zvýrazněním pocitu příslušnosti ke společenství společných hodnot a ideálů*“.³

Přesto, že institut občanství EU existuje již přes 20 let, a přes úsilí institucí Unie, zejména Soudního dvora EU, je možné hovořit o určitém zklamání. Nicméně je možné uvést několik znaků, které charakterizují pojem občanství EU a současně vyjadřují limity i možnou dynamiku tohoto právního institutu.

Za prvé, Evropská unie není státem či dokonce super-státem, a proto občanství EU nemůže být rovnocenné státnímu občanství, které vyjadřuje příslušnost k určitému státu.

Za druhé, občanství Unie není ve vztahu ke státnímu občanství originární a konkurenční, ale odvozené a doplňkové. Jak vyplývá z čl. 20 SFEU, „*každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.*“

Za třetí, stále převažuje transnacionální rozměr občanství EU,⁴ tedy zejména právo volného pohybu a pobytu na území členských států a na rovné (nediskriminační) zacházení s občany EU v porovnání s vlastními státními příslušníky.⁵

Za čtvrté, jiná práva, vyplývající z občanství EU, závisí na konkretizaci. Tak např. volební právo (do Evropského parlamentu a v obecních volbách) lze realizovat pouze ve státě (trvalého) pobytu jiném než státě příslušnosti daného občana EU. Kromě toho jen malá část práv obsažených v Listině základních práv EU se týká výlučně občanů Unie. Jedná se pouze o práva občanů uvedená v 5. kapitole Listiny.

Některá práva občanů Unie, která jsou zakotvena ve SFEU a Listině základních práv EU, vyvolávají přinejmenším interpretační problémy. Jedná se např. o „právo na diplomatickou a konzulární ochranu“ podle čl. 20 odst. 2c) SFEU nebo čl. 46 Listiny. Z pohledu mezinárodního práva není nijak sporné právo na konzulární ochranu, byť vykonávané prostřednictvím orgánů jiného členského státu, ale problematické je přinejmenším v českém překladu „právo na diplomatickou ochranu“. Přesnější a méně problematické je toto ustanovení v jiných jazykových verzích, kde se hovoří o tom, že občan EU má „*na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou příslušníky, nemá své zastoupení, právo na ochranu diplomatickými nebo konzulárními orgány kteréhokoli členského státu (protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State)*“. V tomto případě nehrozí záměna s diplomatickou ochranou, která je tradičním institutem mezinárodního práva, založeným právě na příslušnosti ochraňované osoby (fyzické nebo právnické) k danému státu.

³ Viz závěry (conclusions) generálního advokáta Colomera, CJCE, 16 septembre 2004, *Baldinger*, affaire C-386/02, Rec. I-8411. Cit. podle MOUTON, J.-D.: La mondialisation et la notion d'Etat. In: *L'Etat dans la mondialisation*. SFDI. Colloque de Nancy, Paris: Pedone, 2013, s. 21.

⁴ Srov. MOUTON, J.-D.: La mondialisation et la notion d'Etat. In: *L'Etat dans la mondialisation*. SFDI. Colloque de Nancy, Paris: Pedone, 2013, s. 21–22.

⁵ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právech občanů EU a členů jejich rodin při volném pohybu a pobytu na území členských států, 29. 4. 2004, Úřední věstník EU, L 158.

Ze všech výše uvedených poznámek vyplývá, že originalita konstrukce evropského občanství spočívá na vztahu (a tedy odlišnosti) mezi státní příslušností a občanstvím. Výkon určitých práv, která jsou spojená s občanstvím Unie, je zprostředkován příslušností členského státu, která je udělována každým státem na základě národní kompetence.

Originální řešení naznačil SDEU ve věci *Rottmann*. Podle stanoviska generálního advokáta (Maduro) a v něm obsažené argumentace, zatímco „*občanství bylo tradičně pojímáno v tandemu se státní příslušností, jakožto označení právního a politického postavení, jež požívají příslušníci státu uvnitř jejich politického společenství, evropské občanství odkazuje k právnímu a politickému statusu přiznanému státním příslušníkům mimo rámec jejich státního společenství*“.⁶

Soudní dvůr EU řešil otázku, zda právo EU brání ztrátě občanství EU vyplývající z odnětí občanství členského státu jednotlivci, který na základě naturalizace ztratil původní občanství. Originalita zde naznačeného řešení spočívá v názoru, že kompetence členského státu se musí uplatnit při respektování práva Unie. I když Soudní dvůr nešel tak daleko, aby řekl, že z práva EU vyplývá právo dohledu nad národními pravidly o nabývání a pozbývání občanství, odnětí nicméně může být předmětem kontroly proporcionality, aby se jednotlivec neocítl v situaci apatridy. Podle generálního advokáta občanství Unie představuje uznání skutečnosti, že může existovat občanství závisející na autonomním právním konceptu ve vztahu ke státní příslušnosti.⁷

Nehledě na celkově nepřesvědčivý výsledek případu *Rottmann*, je možné formulovat určité závěry, které podporují spíše strážlivý, realistický pohled na možnosti občanství EU. Jak známo, Unie neřeší postavení apatridů, tedy neobčanů s trvalým pobytem na území některých států, i když jde o významné procento obyvatelstva členského státu EU (případ pobaltských států). Tito neobčané nemají pochopitelně ani práva a výhody plynoucí z občanství EU. Naopak, je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU (ve znění Lisabonské smlouvy) „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy*“. Toto právo na respektování národní identity našlo odraz v judikatuře Soudního dvora, který uznal, že ochrana úředního jazyka je součástí národní identity litevského státu.⁸

To vše jsou skutečnosti, které přinejmenším relativizují tezi o autonomním právním konceptu občanství Unie. Lze uzavřít tím, že dokud EU není stát, není ani občanství EU občanstvím v pravém slova smyslu. Občanství členského státu zůstává prvotní, kdežto občanství Unie je odvozené a představuje doplňkový status.

⁶ Conclusions Maduro, C-135/08, *Rottmann*, 2010, Sb. rozh. I-1449, bod 16.

⁷ C-135/08, *Rottmann*, 2010, Sb. rozh. I-1449, bod 23.

⁸ Viz případ SDEU, C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn a Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus*, 2011, Sb. rozh. I-03787, bod 86.

CITIZENSHIP OF THE EU FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

Summary

The citizenship of the EU has been introduced more than 20 years ago. However it created greater expectations than it is still able to fulfill. It differs from the nationality of Member States in several important elements. First, the EU not being a state or super-state, its citizenship cannot replace the citizenship of Member States. Second, the EU citizenship is not a primary and concurrent but a derivative and supplementary status in relation to the citizenship of Member States. Third, the EU citizenship still has predominantly transnational nature, in particular a freedom of movement and a non-discriminatory treatment of citizens in the entire EU. Fourth, other rights of EU citizens are not absolute but rather contingent on special situations and conditions provided for in legal acts of the EU. The issue of the EU citizenship as an autonomous legal concept thus remains open to some questions.

Key words: European Union, state, citizenship, nationality

Klíčová slova: Evropská unie, stát, občanství, státní příslušnost