

K POJETÍ OBČANSTVÍ EU Z POHLEDU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

JOSEF MRÁZEK

ÚVOD

Institut občanství EU (European Union citizenship) byl formálně právně vytvořen Smlouvou o Evropské Unii z roku 1992 (Maastrichtská smlouva) a dotvářen Amsterodamskou smlouvou z roku 1997, Smlouvou z Nice z roku 2001, návrhem Smlouvy o Ústavě (2005) a nakonec Lisabonskou smlouvou z roku 2007.^{1,2} Nešlo o zcela překvapivou nebo nepředvídatelnou skutečnost, neboť myšlenku občanství lze vystopovat v omezené míře již v samotných počátcích evropské ekonomické integrace, zejména v souvislosti se založením a fungováním Evropského hospodářského společenství (EHS). Vývoj k myšlence občanství nejprve ES a následně EU nebyl ovšem přímočarý ani nekonfliktní. Samotný pojem občanství byl historicky vždy spojován se státem, proto se v právu také hovoří o „státním občanství“. EU představuje regionální mezinárodní vládní organizaci, byť s atributy nadstátnosti. Občanství mezinárodní organizace je novým právním institutem sui generis, který v mezinárodním právu doposud neexistoval a který může vyvolávat řadu ještě nezodpovězených otázek a problémů. Obsah pojmu občanství EU je zatím velmi omezený, vychází v podstatě ze svobody pohybu osob, volného oběhu zboží, volného oběhu kapitálu a svobody usazování. Obsah těchto svobod nebo právních principů prošel určitým vývojem. Je zatím stále otázkou, zda „předmaastrichtský režim“ volného pohybu osob a zboží byl zavedením občanství EU zásadně změněn, a zda zavedení pojmu občanství EU bylo potřebné a nezbytné. Lze předpokládat, že tím byl vyslán určitý signál o přání budovat nějakou „Evropskou federaci“, případně konfederaci nebo jinou formu „Spojených států evropských“. Logicky vzniká i otázka, jak se bude dále vyvíjet vztah mezi občanstvím EU a občanstvím podle Evropské úmluvy o státním občanství z r. 1994 a jakou roli mezi členskými státy EU budou hrát normy mezinárodního práva o státním občanství. Poměrně často se o občanství EU hovoří také jako o „evropském občanství“ (European citizenship), aniž by se přitom kladla otázka geografických, politických nebo jiných hranic Evropy. Ne všechny

¹ Plná znění smluv všech těchto viz <http://www.eur-lex.europa.eu>.

² K Lisabonské smlouvě v české literatuře viz např. GERLOCH, A. – WINTER, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Aleš Čeněk, 2009; PÍTROVÁ, L. a kol.: *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Praha: Parlamentní institut, 2008, s. 12.

evropské země jsou a v dohledné době nezbytně budou členy EU. Lze si proto položit otázku, zda jsou i občané nečlenských evropských států EU „evropskými občany“ či „občany Evropy“ v geografickém nebo jiném slova smyslu.

Je ovšem skutečností, že také všechna integrační ekonomická seskupení v Evropě používala pro svá označení od počátku výraz „evropské“ společenství, i když se v jejich počátcích jednalo jen o velmi omezený počet evropských členských států. Myšlenka občanství EU byla již výrazně posílena i judikaturou Evropského soudního dvora (ESD). Význam institutu občanství EU a jeho dopady nelze zřejmě chápat izolovaně pouze v rámci EU, neboť nelze v budoucnu vyloučit i jeho možné účinky na kvalitu transpacifického partnerství (TPP) nebo chystaného transatlantického obchodního a investičního partnerství (TTIP). Hovoří se dokonce o možnosti vzniku euro-americké unie na podporu volného obchodu. Nelze ani pominout důležitou roli WTO ve světovém obchodu a hospodářství a její případné konflikty s EU.

Pojem „občanství Unie“ (citizenship of the Union, citoyenneté de l'Union, Union-sbürgerschaft) nemá téměř nic společného s tradičním pojetím státního občanství. Jedná se o poněkud uměle vytvořený pojem, jehož základem je ekonomická a silící politická integrace, která má napomoci vytvoření „evropské“ (nadnárodní) identity občanů a tím dále posilovat integrační tendence v Evropě.

Při zkoumání právního obsahu a významu institutu občanství EU, existujícího již více než 20 let, je účelné:

1. zmínit se alespoň stručně o základních otázkách státního občanství pro srovnání s koncepcí občanství EU a pochopení vzájemné interakce obou pojmů,
2. poukázat na vývoj myšlenky občanství ES, resp. EU v procesu evropské integrace,
3. zmínit právní zakotvení institutu občanství EU a perspektivy jeho dalšího vývoje,
4. zhodnotit některé dopady zavedení občanství EU na budoucí vývoj evropské integrace.

1. EVROPSKÁ ÚMLUVA O STÁTNÍM OBČANSTVÍ

Dne 1. 7. 2004 vstoupila v platnost Evropská úmluva o státním občanství.³ Úmluva, kterou Česká republika podepsala dne 6. 11. 1997, je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu, má přednost před zákonem a je bezprostředně závazná. Státním občanstvím (nationality, citizenship) se rozumí trvalý právní svazek mezi určitým státem a jednotlivcem. V komentáři k Evropské úmluvě se uvádí, že většina zemí střední a východní Evropy používá v právních normách výraz „citizenship“ (občanství), zatímco většina západoevropských zemí a Evropská úmluva používají výraz „nationality“ (státní příslušnost).⁴

Cílem Úmluvy je podpora progresivního rozvoje právních zásad týkajících se státního občanství a jejich zakotvení ve vnitrostátním právu, jakož i bránění případům, kdy

³ European Convention on Nationality, ETS 166, Strasbourg 6. XI. 1997, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>; Evropská úmluva o státním občanství vyhl. pod č. 76/2004 Sb. m. s., <http://www.helcom.cz/download/integrace/012euobc.pdf>.

⁴ Explanatory Report, Notes No. 1, op. cit. 2, viz European Convention on Nationality.

jsou osoby bez státní příslušnosti. Dalším důležitým cílem je zabránění diskriminace ve věcech státního občanství. Preambule Úmluvy zdůraznila i právo na respektování rodinného života a potřebu nalézt vhodná řešení důsledků několikerého státního občanství. Úmluva zakotvila zásady a normy (principles and rules) vztahující se ke státnímu občanství fyzických osob a normy upravující vojenskou povinnost v případech několikerého státního občanství, s nimiž musí být vnitrostátní právo členských států v souladu (čl. 1). Pro účely Úmluvy „státní občanství“ znamená „právní svazek mezi osobou a státem“ a neoznačuje etnický původ osoby. Dítětem se rozumí osoba do osmnácti let věku, pokud podle práva vztahujícího se na dítě nenabývá zletilosti dříve (čl. 2). Úmluva konstatuje, že každý stát podle vlastního práva stanoví, kdo jsou jeho státní občané. Ve všeobecných zásadách týkajících se státního občanství v článku věnovaném „působnosti“ (competence) státu se uvádí, že toto právo bude přijímáno (accepted) jinými státy, pokud je v souladu s aplikovatelnými (applicable) mezinárodními úmluvami, obyčejovým mezinárodním právem a zásadami práva obecně uznávanými s ohledem na státní občanství (principles of law generally recognised). Právní normy každého smluvního státu musí spočívat na těchto zásadách:

- každý má právo na státní občanství,
- je třeba zabránit stavu, kdy je osoba bez státního občanství,
- nikdo nesmí být svévolně (arbitrarily) zbaven státního občanství,
- uzavření ani zánik manželství mezi státním občanem smluvního státu a cizincem, ani změna státního občanství jedním z manželů za trvání manželství se nedotýká automaticky státního občanství druhého z manželů (čl. 4),
- klíčovým ustanovením je čl. 5 o nediskriminaci (non-discrimination). Normy vnitrostátního práva nesmějí obsahovat rozlišování nebo připouštět praxi rovnající se diskriminaci z důvodů pohlaví, rasy, náboženství, barvy pleti nebo národnostního či etnického původu. Každý smluvní stát se musí řídit zásadou nediskriminace mezi jeho občany, ať jsou občany v důsledku narození nebo získali jeho občanství později.

Kapitola III Úmluvy zakotvuje normy týkající se nabývání státního občanství. Každý smluvní stát má povinnost ve vnitrostátním právu zajistit, aby jeho občanství ex lege nabývalo:

- děti, u nichž jeden z rodičů má v době jejich narození státní občanství tohoto členského státu, s výjimkou případů stanovených vnitrostátním právem pro děti narozené v zahraničí. Pokud jde o děti, k nimž otcovství vznikne uznáním, rozhodnutím soudu nebo podobným řízením, může každá smluvní strana stanovit, že dítě nabyde její státní občanství na základě řízení stanoveného vnitrostátním právem (čl. 6 odst. 1a),
- nalezcům (foundlings) nalezení na jeho území, kteří by jinak byli osobami bez státní příslušnosti (čl. 6 odst. 1).

Každý smluvní stát má povinnost ve vnitrostátním právu zajistit, aby jeho občanství nabyly děti narozené na jeho území, které nezískávají narozením jiné státní občanství. Takové občanství vzniká nebo musí být uděleno:

- narozením ex lege nebo

- následně dětem, které zůstaly bez státního občanství a požádaly samy nebo v zastoupení příslušný orgán způsobem stanoveným vnitrostátním právem smluvního státu. Taková žádost může být podmíněna legálním, obvyklým a trvalým pobytem, jehož délka do podání žádosti nepřesáhne pět let (čl. 6 odst. 2).

Úmluva upravuje i otázky pozbývání státního občanství *ex lege* nebo z iniciativy státu (čl. 7). Smluvní stát nesmí svým zákonodárstvím stanovit, že k pozbytí jeho státního občanství dochází *ex lege* nebo z jeho iniciativy z jiných než taxativně stanovených případů.

Několikerému (multiple) státnímu občanství je věnována kapitola V. Smluvní strany umožní zachování několikerého občanství (a) dětem, které nabyly různá občanství (different nationalities) automaticky narozením; (b) svým občanům v případech, kdy dalšího státního občanství nabyli sňatkem. Úmluva nikterak neomezuje právo smluvních států stanovit, zda (a) jeho občanům, kteří nabydou nebo již mají státní občanství jiného státu, bude jeho státní občanství zachováno nebo ho pozbydou; (b) nabytí nebo zachování jeho státního občanství bude podmíněno zřeknutím se jiného státního občanství nebo jeho pozbytím (čl. 15). Stát nemá podmiňovat nabytí nebo zachování svého státního občanství zřeknutím se nebo pozbytím jiného státního občanství v těch případech, kdy takové zřeknutí nebo pozbytí není možné nebo je nelze rozumně požadovat (čl. 16 – conservation of previous nationality). Státní občané, kteří mají ještě další státní občanství, mají na území státu, kde trvale pobývají, stejná práva a povinnosti, jako ostatní občané tohoto smluvního státu. To ovšem neplatí pro případy: (a) na které se vztahují normy mezinárodního práva o diplomatické a konzulární ochraně, poskytované smluvním státem jeho občanovi, který má současně jiné občanství; (b) uplatňování norem mezinárodního práva soukromého jednotlivých smluvních států v případech několikerého státního občanství.⁵

I když pojmy „státní občanství“ (Staatsbürgerschaft) a „státní příslušnost“ (Staatsangehörigkeit) jsou synonyma, vyjadřuje pojem „státní příslušnost“ především vazbu jednotlivce k určitému státu, jako aspekt mezinárodního práva. Pojem „státního občanství“ zdůrazňuje více vazbu jednotlivce ke státu z pohledu občanských a politických práv a také povinností. Je ovšem skutečností, že v české literatuře i běžném styku se pojmy „občanství“ a „státní příslušnost“ používají často promiscue. Podobně je tomu i v jiných jazycích. Haagská úmluva o některých otázkách střetu zákonů o státní příslušnosti (v českém textu se hovoří o státním občanství) z 12. 4. 1930 v čl. 1 stanovila: „Je věcí každého státu určit svým zákonodárstvím, kdo jsou jeho státní příslušníci (nationals). Tyto zákony musí být uznány jinými státy, pokud jsou v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem (custom) a obecně uznávanými právními zásadami v oboru státní příslušnosti.“⁶ Státní občanství se získává narozením na základě zásady

⁵ Podrobněji viz MRÁZEK, J.: Evropská úmluva o státním občanství a občanství EU. *Právní rozhledy*, 2004, č. 17, s. 1.

⁶ Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality. Srov.: „Art. 1. It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom and the principles of law generally recognized with regard to nationality“, 179 L.N.T.S. 89. Český text viz např. OTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 1960, s. 132.

jus sanguinis, zásady jus soli, kombinací obou zásad nebo naturalizací. Právní řády demokratických států umožňují získání nebo zachování dvojího nebo i několikerého státního občanství (bipolité). Osoby bez státního občanství jsou apolité nebo také apatridé. Občané třetích států jsou cizinci. Pojem občanství se v právu vyvíjel. Počátky tohoto pojmu lze patrně spatřovat v řeckých městských státech, kdy občan městského státu byl oprávněn hlasovat, podléhal výběru daní a vojenské službě. Moderní pojetí státního občanství je spojeno s buržoazními revolucemi ve Francii a USA v 18. století. V Anglii se v minulosti používal a někdy ještě používá pro označení občana výraz „subject“ (poddaný). V současnosti se můžeme setkat v angličtině jak s výrazem „subject“ (ve francouzštině sujet), tak i „national“ (ve francouzštině ressortissant), jako reminiscenci některé formy monarchie. Výraz „poddaný“ odrážel podřízený vztah k panovníkovi. Výraz „nationality“ se ovšem překládá i jako „národnost“, nejen tedy jako příslušnost k určitému státu.

V odborné literatuře se setkáváme i s pojmem státní příslušnost právnických osob. Jde rovněž o poněkud uměle a analogicky státnímu občanství osob vytvořený pojem, který nemá s institutem státního občanství fyzických osob nic společného.

2. VÝVOJ MYŠLENKY OBČANSTVÍ ES, RESPEKTIVE EU

Je známou skutečností, že milióny Italů brzy po druhé světové válce emigrovaly do různých evropských zemí a USA a byla to zejména Itálie, která prosazovala od počátku procesu ekonomické integrace v Evropě volný pohyb pracovníků. Desítky tisíc cizích horníků, zejména z Itálie pracovaly v Belgii a ve Francii pracovaly i tisíce horníků z Polska. V belgických dolech pracovalo do konce r. 1947 i na padesát tisíc německých zajatců, které postupně nahradili italsí horníci. Již v čl. 69 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli ESUO z roku 1957 (Montánní unie) se členské státy zavázaly zrušit veškerá na státní příslušnosti založená omezení zaměstnávání v uhelném a ocelářském průmyslu, uplatňovaná vůči dělníkům, kteří jsou příslušníky některého z členských států a mají ověřenou kvalifikaci v uhelných a ocelářských povoláních, s výhradou omezení, která vyplývají ze základních požadavků zdravotnictví a veřejného pořádku.⁷ Horníků z Polska se ovšem ustanovení Smlouvy o založení Montánní unie netýkala. K vytvoření Montánní unie došlo na základě plánu francouzského ministra zahraničí, Roberta Schumana, z 9. května 1950, podporovaného zejména Jeanem Monnetem, francouzským ekonomem a diplomatem (byl zástupcem generálního tajemníka Společnosti národů v letech 1919–1923). Oba francouzští představitelé mají zásluhu na vytvoření společného evropského trhu uhlí a oceli. J. Monnet byl v letech 1952 až 1955 vrcholným představitelem Evropského Společenství uhlí a oceli (předseda Vysokého úřadu). V r. 1955 Monnet zorganizoval Výbor pro činnost „Spojených států Evropy“ (The Action Committee for the United States of Europe) a byl jeho prezidentem v letech 1956 až 1975. V r. 1976 byl Monnet jmenován představiteli devíti vlád

⁷ OUTRATA, V.: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky II*. Praha, 1965, s. 375; Treaties Establishing the European Communities, European Communities 1983, s. 11.

Společného trhu „občanem Evropy“ (a Citizen of Europe).⁸ Schumanův plán sledoval i cíl vyloučit v budoucnu válku ve vztazích mezi Francií a Německem. R. Schuman ještě předpokládal, že evropská integrace nepovede k odstranění etnických a politických hranic. Myšlenka občanství EU má svou historii a vyvíjela se postupně. Základem byla a dodnes je idea volného pohybu osob, zboží a kapitálu. „Evropské občanství“ vzniklo v důsledku pokračujícího vývoje politických událostí spojujících celou historii evropské integrace po druhé světové válce, provázené institucionálními a politickými závazky na ochranu a podporu „evropských práv“.

Snad stojí za zmínku, že myšlenka určité formy evropské integrace a vytvoření Evropské unie se objevila již v období Společnosti národů (SN). Francouzský ministr zahraničí Briand dne 9. září 1929 ve SN oznámil, že podá návrh na vytvoření Evropské federální unie (Union fédérale européenne). Dopis francouzské vlády dvaceti šesti členům SN (s výjimkou SSSR a Turecka) s výzvou usilovat o vytvoření jakéhosi federativního uspořádání a vztahů stálé solidarity a odpovědnosti za evropský mír. Výzva poukazovala na nedostatek soudržnosti v seskupení materiálních a morálních sil v Evropě jako nebezpečí pro mír. Memorandum předpokládalo spolupráci se SN a „respektování zásady státní svrchovanosti“. Na základě francouzské iniciativy byla 8. 9. 1930 svolána konference evropských členů SN a byla vytvořena i „Studijní komise pro Evropskou unii“, jejímiž členy se staly i SSSR, Turecko a Island. Poslední čtvrté zasedání komise se konalo v září 1931 v Ženevě. Předsedou byl zvolen ministr Briand a zpravodajem generální sekretář SN Sir Eric Drummond. Orgány Evropské unie měly mít tři hlavní orgány.⁹ V důsledku světové hospodářské krize a faktického rozpadu SN neměla idea Evropské unie reálnou šanci na úspěch. „Le projet de Fédération européenne“ zůstal nereálným snem, francouzský rukopis v počátcích integrace Evropy je však zřejmý.

„Evropské občanství“ je dnes označováno za „nadmárodní občanství“ (supranational citizenship), které je výsledkem „politického obchodu“ (a political bargain) mezi členskými státy, přičemž „proces vytvářivší nadmárodní občanství a práva v něm obsažená“ nejsou považována za nezrušitelná nebo neodvolatelná (irreversible) a občanství EU tak zůstává závislé na trvalé podpoře členských států a jejich populace.¹⁰ Volný pohyb pracovních sil se snažila prosadit Itálie již do Smlouvy o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) podepsané v Paříži 18. dubna 1951. V r. 1957 byla 25. března 1957 v Římě podepsána Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství (EHS). K cílům podle čl. 3 patřilo mj. i „zrušení překážek“ volného pohybu osob, služeb a kapitálu“ nebo sblížování vnitrostátních právních řádů, nakolik je to nutné pro fungování „společného trhu“. Byly vytvořeny orgány Společenství: Shromáždění, Rada, Komise, Soudní dvůr (čl. 4). Zvláštní kapitoly byly věnovány volnému oběhu zboží (čl. 9–11), volnému pohybu pracovníků a usazování uvnitř Společenství (čl. 48–58) a volnému

⁸ *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 8. Micropaedia, 2002, s. 260.

⁹ *L'Année politique française et étrangère*, 1930, s. 353; Loiseau: *Le projet de Fédération européenne*; *Re-sumé mensuel*, 1931, s. 314; český překlad rezoluce viz HOBZA, A.: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 108–110.

¹⁰ MAAS, W.: *The Evolution of EU Citizenship*. Memo, for Princeton workshop on The State of the European Union, Vol. 8, 16 September 2005, s. 1, <https://www.princeton.edu/~smeunier/Maas%20Memo.pdf>.

oběhu kapitálu (čl. 67–73).¹¹ V následujících letech se členské státy Společenství a evropské instituce, jako Soudní dvůr ES, Evropská rada, Rada ES a Evropský parlament zabývaly problémy volného pohybu pracovníků a jejich rodinných příslušníků.

Prvním prezidentem Evropské komise byl v letech 1958 až 1969 Němec Walter Hallstein, klíčový poradce kancléře Adenauera. Hallstein byl rozhodným stoupencem evropské integrace a podporoval i myšlenku evropského občanství. Významným proponentem této myšlenky, který v tomto směru ovlivnil Hallsteina, byl socialista Ital Lionello Levi Sandri. Sandri ve volném pohybu osob spatřoval „embryonální a nedokonalé občanství“.¹² Jako poradce Adenauera Hallstein proslul tzv. Hallsteinovou doktrínou, podle níž SRN odmítala udržovat diplomatické styky se všemi státy, které uznaly bývalou NDR, a to s výjimkou bývalého Sovětského svazu.¹³

Již v šedesátých a sedmdesátých letech se ozývaly hlasy vyzývající ke vzniku „evropského občanství“.¹⁴ Tuto myšlenku podporovali zejména představitelé Itálie, země s největší migrací, a také představitelé Německa, Francie nebo Belgie. Proti byli v této době zástupci Lucemburska, Velké Británie nebo Dánska. Velká Británie, Irsko a Dánsko se 1. ledna 1973 připojily k šesti zakládajícím státům Společenství (Německo, Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko). Otázky občanství EU spolu s „evropskými občanskými právy“ byly součástí jednání na summitu ES v Paříži v r. 1972, v Kodani v r. 1973, v Paříži v r. 1974. Jako červená nit se všemi těmito jednáními vine snaha postupně integrovat občany členských zemí sociálně i politicky, vybavit je zvláštními právy, posilovat demokratické principy, vládu zákona, sociální spravedlnost a respektování lidských práv. K rozhodným kritikům myšlenky „evropského občanství“ patřil v sedmdesátých letech minulého století např. významný francouzský politolog Raymond Aron.¹⁵ Na summitu v Paříži v roce 1972 navrhli premiéři Belgie a Itálie, aby právo volit a být volen v lokálních volbách měli všichni občané Společenství.¹⁶

Na summitu v Kodani v roce 1973 byla přijata zpráva o „evropské identitě“. Zpráva obsahovala i rezoluci o zvláštních právech pro občany a potřebě zajistit zásady reprezentativní demokracie právního státu, sociální spravedlnosti a respektování lidských práv. V r. 1974 byla na summitu v Paříži vytvořena dokonce zvláštní pracovní skupina

¹¹ OUTRATA, VI.: op. cit. 7, s. 438–457; Treaties Establishing the European Communities, European Communities, 1983, s. 159–171.

¹² LEVI, S. L.: Free Movement of Workers in the European Community. *Bulletin EC* 11/68. Brussels: Commission of the European Communities, 1968, s. 6; HALLSTEIN, W.: *Europe in the Making*. London, 1969, s. 173.

¹³ *The New Encyclopedia Britannica*, Vol. 20, 2002, s. 128; Vol. 21, 2002, s. 861.

¹⁴ K vývoji „evropského občanství“ a jeho obsahu viz např. HOWARD, M. M.: *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge University Press, 2009; O'LEARY, S.: *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. The Hague, London: Kluwer International, 1996; MAAS, W.: *Creating European Citizens*. Rowman & Littlefield, 2007; MEEHAN, E.: *Citizenship and the European Community*. London, 1993; VAN DETH J. W. – MONTERO, J. R. – WESTHOLM, A. (eds.): *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. Routledge, 2007; WIENER A.: *European Citizenship Practice, Building Institutions of a Non-State*. Boulder: Westview Press, 1998.

¹⁵ Srov. „There are no such animals as, European Citizen ... There are only French, German or Italian Citizens.“ ARON, R.: Is Multinational Citizenship Possible? *Social Research*, 1974, Vol. 41, No. 4, s. 652, cit. v KEANE, J.: *A European Citizen?* 2008, s. 2, <http://johnkeane.net/19/topics-of-interest/a-european-citizen>.

¹⁶ *Bulletin EC* 11/68. Brussels: Commission of the European Communities, s. 6.

pro zřízení jednotného cestovního pasu (passport union). Evropská komise pod názvem „Směrem k evropskému občanství“, se zabývala otázkou pasu a hlasovacího práva občanů členských zemí ES v jiných členských státech.¹⁷ Tindemansova zpráva z r. 1975 obsahovala i kapitolu nazvanou „Evropa lidí“ (People's Europe), která podporovala Evropskou sociální chartu a zdůrazňovala, že Evropa musí být blízka svým občanům. Zpráva však vyházela z koncepce „dvourychlostní“ Evropy, což bylo pro menší státy nepřijatelné. Zpráva si kladla za cíl vytvořit „politické společenství občanů“.¹⁸

Se vstupem dalších zemí do EHS jako byly Řecko (1981), Portugalsko (1986) a Španělsko (1986) získala myšlenka občanství větší podporu, což se následně projevilo v Maastrichtské smlouvě z r. 1991 i v Amsterdamské smlouvě z r. 1997. V r. 1995 se staly členy Společenství Finsko, Rakousko a Švédsko. Maastrichtskou smlouvou z r. 1992 došlo k přeměně a přejmenování Evropského hospodářského společenství na Evropské společenství. Rozhodující ekonomickou a politickou silou integrace Evropy byly od počátku Francie a Německo (bývalá NDR se stala součástí sjednoceného Německa v r. 1990). Již v sedmdesátých letech bylo jedním z cílů integračních snah otevření hranic členských států, aby jejich občané mohli být integrováni do sociálních a politických struktur hostitelských zemí k získání „evropských občanských práv“.¹⁹

Obecně lze konstatovat, že nejpozději v sedmdesátých letech se v orgánech společenství prosazuje myšlenka integrace „evropských občanů“ v jednotlivých členských zemích. Různé dokumenty podporovaly hodnoty Evropské sociální charty (zásady svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti). Vyskytly se však i obavy ze ztráty suverenity, zejména na straně Velké Británie. V r. 1977 Evropský parlament podpořil svou myšlenku „evropského občanství“. K evropskému občanství se pozitivně stavěl např. německý kancléř Willy Brand, který požadoval zahrnutí sociální politiky do evropské perspektivy, nebo francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing.²⁰

K určitému přibrzdění integračních snah vedlo zvolení M. Thatcherové v r. 1979 britskou premiérkou a jednání o přistoupení Řecka, Španělska a Portugalska k Evropské unii. Zpráva Evropského parlamentu z r. 1983 navrhla rozšířit na občany členských států Společenství sídlící v jiném členském státě, než je jejich vlastní, právo volit a být volen v místních volbách. V čl. 3 návrhu Smlouvy vytvářející EU se již uvádělo, že občané členských států budou ipso facto občany Unie a toto občanství bude závislé na občanství členského státu. Návrh však nebyl realizován. Dne 14. června 1986 vydala Komise Bílou knihu o dokončení budování vnitřního trhu, která zdůraznila, že volný pobyt osob nesmí být omezen pouze na pracovníky, nýbrž musí zajistit volný pohyb pro všechny jednotlivce.²¹ Tato zásada se pak stala i základem „maastrichtského občanství“.

Důležitým krokem k „integraci občanů“ bylo podepsání Schengenské dohody 14. června 1985 pěti státy Společenství (Německo, Francie, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko) odstraňující hraniční kontroly. V prosinci 1985 byl v Lucembursku podepsán

¹⁷ *Bulletin EC* 7/8, 1975, „Towards European Citizenship“, bod 1303.

¹⁸ TINDEMANS, L.: European Union, Report to the European Council, 1975. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76, Brussels 197.

¹⁹ *Bulletin EC* 11 – 1972, European civic rights, s. 58.

²⁰ *Bulletin EC* 11 – 1972, s. 30.

²¹ MAAS, W.: op. cit. 10.

jednotný evropský akt. Termín 31. 12. 1992 stanovila Komise jako definitivní termín pro vytvoření oblasti bez hranic, v nichž by se osoby, zboží, služby a kapitál mohly volně pohybovat. Summity v Haagu v červnu 1986, Londýně v prosinci 1986 a Hannoveru v červnu 1986 podpořily právo pobytu (residence) pro všechny občany s cílem vytvořit „Evropu občanů“ (A citizens' Europe). V květnu 1989 Komise navrhla tři direktivy týkající se volného pohybu pro studenty, důchodce a nepracující občany. V dubnu 1990 na summitu v Dublinu bylo rozhodnuto zavést „práva evropských občanů“ (European citizenship rights). K hlavním podporovatelům občanství patřily Španělsko a Portugalsko. V září 1990 Španělsko dokonce vypracovalo memorandum „K evropskému občanství“, ve kterém se uvádělo, že myšlenka evropského občanství vyžaduje integrovaný prostor, v němž by „evropský občan“ hrál ústřední a základní roli.²² K podporovatelům větší integrace občanů a rozšíření pojmu občanství patřili např. K. Kohl a F. Mitterrand. K oponentům „evropského občanství“ patřilo vedle VB i Dánsko. Důvodem byly obavy členských států z požadavků respektovat práva jednotlivců jako občanů EU. V Dánsku byla otázka občanství dokonce hlavním bodem referenda o Maastrichtské smlouvě.

3. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ INSTITUTU OBČANSTVÍ EU

Základem, z něhož vychází konstrukce státního občanství EU, je svoboda pohybu osob. Jedná se o jednu ze čtyř základních svobod jednotného vnitřního trhu EU po zavedení občanství EU v roce 1993, jimi jsou: (1) volný pohyb osob; (2) volný oběh zboží; (3) volný oběh služeb a (4) volný oběh kapitálu. Obsah těchto svobod nebo právních principů se historicky vyvíjel.

Smlouva EU rozšířila původní svobodu volného pohybu pracovníků a svobodu usazování o svobodu volného pohybu osob. Zavedení občanství EU a svoboda volného pohybu osob (na rozdíl od „pracovníků“) znamenaly zřejmě i určitý posun od pouhé ekonomické integrace k politické integraci občanů jednotlivých států EU. Svoboda volného pohybu osob vychází ze zákazu diskriminace státních příslušníků jednotlivých zemí EU při realizaci svobody pohybu a pobývání na území členských států EU. Občané EU mají právo na diplomatickou ochranu, petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na evropského ombudsmana. Kromě toho občan EU má právo volit a být volen v členském státu EU, jehož není státním příslušníkem a kde pobývá. Občanství EU je založeno samotným občanstvím některého ze členských států EU. K omezení svobody volného pohybu osob v jiném členském státě EU může dojít na základě výhrady veřejného pořádku a bezpečnosti nebo výhrady veřejného zdraví.

Vnitřní trh je charakteristický i volným pohybem zboží, služeb a kapitálu, což předpokládá úplný zákaz cel, dávek a zakázána je i daňová diskriminace. Omezení jsou možná jen z důvodů ochrany života a zdraví lidí, zvířat a rostlin, ochrany veřejné mravnosti, pořádku a bezpečnosti, ochrany práv duševního vlastnictví a kulturních statků. O uvolňování poskytování služeb usiluje i Světová obchodní organizace (WTO). Od

²² Council Document SN 39/90 of 24 Sept. 1990. Španělská vláda navrhla „a qualitative jump which allows an area of essentially economic character to be transformed into an integrated area which would be at the direct service of the citizen“, Europe Documents 1653, 2 Oht. 1990.

1. 1. 1994 jsou podle čl. 56 Smlouvy ES zakázána všechna omezení volného pohybu kapitálu jak mezi členskými státy EU, tak i mezi nimi a třetími státy. Stejně tak jsou nepřipustná omezení v oblasti platebního styku. Ustanovení čl. 58 Smlouvy ES vymezuje oprávnění omezovat kapitálové pohyby v případě dohledu nad výkonem práva podnikání a přiznává členským státům právo přijímat omezení pohybu kapitálu a plateb z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

Pojem Evropská Unie byl zaveden Smlouvou o Evropské Unii, a to právě v souvislosti s vybudováním vnitřního trhu a vytvářením hospodářské a měnové unie. EU je mezinárodní (nadmárodní) organizací, která získala mezinárodněprávní subjektivitu (původně se subjektivita omezovala jen na Evropská společenství vytvářející EU). EU vedle rozvoje jednotlivých svobod prosazuje i myšlenku „občanství“ EU. EU je mezinárodní vládní organizací, byť nadstátního charakteru a pojem „občanství EU“ je proto nutno chápat v určitém, přeneseném a omezeném slova smyslu. V preambuli Smlouvy o EU, podepsané v Maastrichtu 7. února 1992, strany smlouvy deklarovaly své odhodlání „posilovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků (nationals) svých zemí vytvořením „společného občanství“ EU (a citizenship common to nationals of their countries). Smlouva o EU zahrnuje do Smlouvy ES novou Část dvě nazvanou „Občanství Unie“, obsahující články 8–8e, které byly Amsterodamskou smlouvou z 2. října 1997 přečíslovány na články 17–22 a Lisabonskou smlouvou pak na čl. 20–25. Je legitimní a dosud nezodpovězenou otázkou, zda zavedený institut občanství EU má nebo bude objektivně přispívat k myšlence budování „evropské federace“ nebo jak se často uvádí nějakého jiného evropského „superstátu“.

Není pochyb o tom, že pojem občanství EU má mobilizovat úsilí k urychlení procesu evropské integrace. Ztotožňování pojmů „evropské občanství“ a „občanství EU“ je snad potud věcně nesprávné, že nikoli všechny evropské státy jsou členy EU. Občanství EU bylo založeno mezinárodní smlouvou. Čl. 20 Smlouvy o fungování EU uvádí:

1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.
2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné: a) právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států; b) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu; c) na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu; d) petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce. Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.

Článek nahradil stručný článek 17 (ex čl. 8 Maastrichtské smlouvy) Smlouvy o založení ES ve znění Amsterodamské smlouvy (dále Amsterodamská smlouva). Všechny tři uvedené dokumenty zdůrazňují, že občanství EU „doplňuje občanství členského státu“ a „nenahrazuje je“. Tato formulace ovšem nevylučuje možnost budování nějakého „státoobčanského svazku“ mezi EU a občany jednotlivých členských

zemí EU někdy v budoucnu. Doplnění státního občanství občanstvím mezinárodní organizace je jistě novým a v mezinárodním právu neznámým jevem. Přesto autoři textu považovali za nutné zdůraznit, aby zřejmě nevznikaly pochybnosti, že občanství EU „nenahrazuje“ státní občanství. Odst. 2 čl. 20 konstatuje, že občané EU mají vedle práv i „povinnosti stanovené Smlouvami“. Amsterodamská smlouva ve shodě s čl. 8 Maastrichtské smlouvy uváděla, že občané EU podléhají „povinnostem“ uloženým jim Amsterodamskou smlouvou. Zdá se být zřejmé, že čl. 20 žádné povinnosti občanů EU blíže nespecifikuje ani nevytváří. Nově je ve stejném článku (odst. c) zakotveno právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem, petiční právo k Evropskému parlamentu (EP), právo obracet se na evropského ombudsmana a právo obracet se na orgány a poradní instituce EU v jednom z jazyků smluv (odst. d). Práva občanů EU dále rozvádějí čl. 21, 22 a 23. Čl. 21 (bývalý stručný článek 18 Smlouvy o EU, ex-čl. 8a) u svobody pohybu a pobytu na území členských států zmiňuje možnost EP a Rady „řádným legislativním postupem přijímat předpisy k usnadnění výkonu práv svobodného pohybu a pobytu. Rada může „zvláštním legislativním postupem“ přijímat i opatření týkající se „sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany“. Rada pak rozhoduje jednomyslně a po konzultaci s EP. Čl. 22 (čl. 19 Amsterodamské smlouvy, ex čl. 8b) přinesl jen drobné formulační změny. Ustanovení o volbách do EP a v obecních volbách se poněkud nesystémově překrývá se shodným ustanovením v čl. 20. Čl. 23 (čl. 20 Smlouvy o ES – ex-čl. 8c) zdůrazňuje, stejně jako čl. 20, právo každého občana EU na konzulární a diplomatickou ochranu kterýmkoli členským státem a za stejných podmínek. Čl. 24 nově konstatuje, že EP a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy ve smyslu čl. 11 Smlouvy o EU, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají. Shodně s předcházejícím čl. 21 (ex-čl. 8d) Amsterodamské smlouvy se zmiňuje petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na veřejného ochránce práv a možnost komunikace v jednom z jazyků uvedených v čl. 55 odst. 1 Smlouvy o EU. Čl. 25 (nahradil čl. 22 Amsterodamské smlouvy, ex-čl. 8e) se týká podávání zpráv Komise EP, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru každé tři roky. Na tomto základě může Rada jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po souhlasu EP přijmout ustanovení k posílení nebo rozšíření práv uvedených v čl. 20 odst. 2. Ke vstupu těchto ustanovení v platnost se vyžaduje schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Podle textu Amsterodamské smlouvy Komise pouze doporučovala přijatá „pravidla“ k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Všechna tato ustanovení jsou zakotvena v Části druhé Smlouvy o fungování EU nazvané „Zákaz diskriminace a občanství Unie“. Článek 18 (bývalý čl. 12): „V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoliv diskriminace na základě státní příslušnosti. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.“ Čl. 19 (bývalý čl. 13) se týká opatření v boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Občanství EU má zřejmě napomáhat ideové identifikaci občanů členských států EU s probíhající politickou a ekonomickou integrací. Je skutečností, že idea občanství EU má již silnou podporu v řadě direktiv (nařízení) EU, počínaje směrnicí 2004/38.²³

K posílení významu občanství EU přispívá svou rozhodovací činností i Evropský soudní dvůr (ESD). I když ESD přiznal, že určení občanství (nationality) spadá do výlučné pravomoci členských států, zároveň deklaroval, že tuto pravomoc je nutno vykonávat v souladu s požadavky práva Společenství, včetně nabývání a pozbývání občanství²⁴ nebo výkonu práv volit a být volen do Evropského parlamentu.²⁵

Proces rozšiřování jednotlivých svobod vedl ke smluvnímu vytvoření občanství EU jako „nadrárodního“ občanství. Idea občanství EU získala podporu především v zemi s největší migrací pracovních sil – Itálii, ale také v Německu, Francii a Belgii. Proti byly nejprve zejména Lucembursko a státy jako Velká Británie a Dánsko (členy EHS od r. 1973). Se vstupem Španělska, Portugalska a Řecka do ES se námitky proti myšlence občanství ES výrazně oslabily, což se následně projevilo v Maastrichtské smlouvě z r. 1991, v Amsterdamské smlouvě z r. 1997 a následně i v Lisabonské smlouvě z roku 2007. Podle těchto úmluv má občanství EU doplňovat individuální státní občanství.

Koncepce občanství EU je v současnosti založena především na člancích 20 a 21 Smlouvy o fungování EU. ESD již dříve konstatoval, že občanství EU se stane základním statutem příslušníků členských států EU, aniž by tuto tezi ve vztahu ke státní příslušnosti blíže objasnil.²⁶ I když čl. 20 odst. 2 (bývalý čl. 17) zmiňuje vedle práv v obecné poloze i povinnosti z občanství EU vyplývající, konkrétní rozvedení těchto povinností občanů EU ve smlouvě ani v jiných dokumentech uvedeny nejsou. V souladu s právem EU vychází judikatura ESD ze zákazu diskriminace občanů EU na základě jejich státní příslušnosti. Čl. 18 Smlouvy o fungování EU (bývalý čl. 12) stanoví: „V rámci použití Smluv (rozuměj Smlouvu o EU a Smlouvu o fungování EU), aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

²³ Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside within the territory of Member States, 2004, OJ L158/77; Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence, 1990, OJ L180/26; Council Directive 2004/EC; Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity, 1990, OJ L180/28; dále viz např. Directives 68/360, 73/148, 72/194, 75/34, 93/96.

²⁴ Case C-369/90 Micheletti and Others v. Delegacion del Gobierno en Catalunya, 1992, ECR I – 4329; Case C-192/99 R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur 2001, ECR I – 1237. V kauze Kaur ESD mj. uvedl: „it is for each Member State, having due regard to Community Law, to lay down the Condition for the acquisition and loss of nationality“ (para 19). ESD také konstatoval, že občan EU může vykonávat své právo volného pohybu bez dodatečných omezení přijatých členskými státy.

²⁵ Viz. např. Case C-300/04 Eman and Sevinger, Judgement of the Court of 18 September 2006.

²⁶ Srov. např.: „EU citizenship, Union citizenship is fundamental in the sense safety net once national citizenship leads to erroneous results,“ Case 98/86 Mathot, 1998.

4. VÝZNAM ZAVEDENÍ OBČANSTVÍ EU PRO DALŠÍ POLITICKOU A EKONOMICKOU INTEGRACI EVROPY

4.1 VLIV JUDIKATURY EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE (ESD) NA CHÁPÁNÍ POJMU OBČANSTVÍ EU

Zavedení občanství EU bylo některými kritiky označováno i za falešný prospekt. Byl to však Evropský soudní dvůr (ESD), který svým rozhodováním myšlenku uplatňování občanství EU vůči členským státům posílil. Počátky rozhodovací činnosti ESD posilující postavení osob vůči členským státům EU lze spatřovat již v případech z r. 1963 a 1964 *van Gend en Loos* and *Costa vs. ENEL*.²⁷ Judikatura ESD často využívala „občanství“ k rozšíření principu nediskriminace, a to i v kontextu svobody trhu nebo nezávislého zdroje práv.²⁸ V této souvislosti jsou zmiňovány např. případy *Bickel and Franz*, *Martinez Sala*, *Grzelczyk*, *Bidar*, *Trojani*, *Collins* a další.

Čl. 18 Smlouvy o fungování EU (bývalý čl. 12 Smlouvy o ES) umožňuje využití občanství EU k rozšíření principu nediskriminace. V kauze *Bickel a Franc* ESD zaujal stanovisko, že příslušníci jiného členského státu při návštěvě Itálie jsou potencionálními uživateli služeb spadajícími *ratione personae* pod rozsah smlouvy. ESD se dovolal čl. 17 na podporu široké interpretace Smlouvy o ES pro účely zákazu diskriminace *ratione personae* i *ratione materiae*.²⁹ ESD v dané kauze rozšířil rozsah aplikace zásady nediskriminace na základě státní příslušnosti. Šlo o to, že opilý řidič Australan *Bickel* a německý příslušník *Franz* byli vystaveni trestnímu řízení v Bolzanu a požadovali soudní řízení v němčině na základě ustanovení o ochraně menšin. Problém zásady nediskriminace z důvodu občanství se projevil v kauzách *Martinez Sala* nebo *Grzelczyk*. V prvním případě ESD, s ohledem na článek 12 Smlouvy o ES, dospěl k závěru, že španělská příslušnice byla na základě ustanovení o státním občanství oprávněna pobírat příspěvek na výchovu dítěte v Německu,³⁰ což německý soud původně odmítl, protože *Sala* neměla německou státní příslušnost. Španělka *Martinez Sala*, podle rozhodnutí ESD podléhá jako občanka EU, žijící legálně v SRN *ratione personae* a *ratione materiae* právu EU. Z tohoto důvodu měla *Sala* podle ESD právo na ochranu proti diskriminaci podle čl. 12 Smlouvy o založení ES ve znění *Amsterodamské smlouvy*. V kauze *Grzelczyk* měl ESD zato, že francouzský příslušník byl oprávněn pobírat minimální existenční příspěvek v Belgii,³¹ s ohledem na to, že právo Společenství bylo *ratione personae* aplikovatelné na základě článku 12 Smlouvy o ES. V kauze *Trojani* ESD řešil otázku, zda sociální finanční příspěvek může být poskytnut pouze na základě občanství a v souladu se zásadou nediskriminace podle čl. 12 Smlouvy o ES. Dospěl k závěru, že u ekonomicky neaktivní osoby prosté nesplnění určitých standardů není důvodem k její okamžité deportaci a důležitá je i zásada *proporcionality*. Konstatoval, že tato osoba může požívat

²⁷ Case 26/62, *van Gen den Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* 1963, ECR 1; Case 6/64, *Costa v Enel*, 1964, ECR 585.

²⁸ Op. cit. 25, *Jacobs*, s. 598.

²⁹ Case C-274/96, *Criminal proceedings against Bickel and Franz*, 1996, ECR I-7637.

³⁰ C-85/96, *Martinez Sala v Freistaat Bayern* 1998, ECR I-2691.

³¹ Case C-184/99, *Grzelczyk v Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies – Louvain-la Neuve* 2001, ECR I-6193.

práva pobytu jako občan, pouze na základě přímé aplikace čl. 18 (1) Smlouvy o ES. V kauze Trojani ESD vycházel tedy z toho, že obecné právo pobytu není právem přímo vyplývajícím z občanství EU. Podobně jako v kauze Martinez Sala ESD poukázal na to, že osoba nesmí být diskriminována na základě státní příslušnosti. Kauzy Sala a Trojani svědčí o tom, že institut občanství EU se používá v právu EU jako způsob obrany a podpory proti diskriminaci na základě státní příslušnosti. V kauze Bidar ESD rozhodl, že občanství EU opravňuje studenta k získání sociálního stipendia, byť to bylo v rozporu s jeho předchozím rozhodnutím (case law).³² Kauza Collins se týkala žádosti o příspěvek uchazeče o práci ve Velké Británii. ESD s odvoláním na občanství a zásadu rovného zacházení potvrdil „genuine link“ mezi žadatelem a pracovním trhem a přiznal žadateli požadovaný finanční příspěvek.³³ Collins byl narozen v USA a měl dvojí státní občanství, vedle amerického i irské. V kauze Chen ESD odmítl argument VB, že dítě samotné nemůže získat občanství EU, z důvodu, že zdroje uspokojující požadavky čl. 7 (1) (b) směrnice náležely její matce. ESD tak zabránil diskriminaci na základě příslušnosti.³⁴

ESD vyložil institut občanství EU způsobem, který jde nad rámec výslovných ustanovení Smlouvy o Evropské unii a to v souvislosti s extenzivní interpretací ustanovení jako jsou volný pohyb osob, zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti (nationality) nebo ochrana lidských práv. Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti byl zakotven již v čl. 48 Smlouvy o EHS (abolition of any discrimination). ESD ve své činnosti ovlivnil rozsah omezení, která může členský stát uložit na výkon práv vyplývajících z občanství. Směrnice 2004/37 pak zobecnila rozhodovací praxi ESD a předchozí směrnice, týkající se pobytu. Čl. 7 (1) (b) směrnice stanoví, že rezidenti v členském státě, kteří nejsou ekonomicky aktivní, musí mít dostatečné zdroje a zdravotní zajištění, aby nebyli přítěží pro sociální systém členského státu.

Existuje však i názor, podle něhož „práva vyplývající z občanství (citizenship rights) mohou být odlišována od jiných práv, např. od práv na svobodný pohyb ekonomicky aktivních osob, od obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a od základních lidských práv...“.³⁵

4.2 VLIV LISABONSKÉ SMLOUVY NA OBČANSTVÍ EU

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství zdůraznila, že je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně příslušníků menšin (čl. 1a). Podle čl. 47 Smlouvy o EU má EU právní subjektivitu. Podle čl. 6 „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze 7. 12. 2000, ve znění upraveném 12. 12. 2007 ve Štras-

³² Case C-209/03, R Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills, 2005, ECR I-2119.

³³ Case C-138/02, Collins v Secretary of State for Work and Pension, 2004, ECR I-2703.

³⁴ Case C/200/02, Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department, 2004, ECR I-9925.

³⁵ Srov. „Citizenship rights can be distinguished from other rights: from rights of free movement for the economically active; from the general prohibition of discrimination on grounds of nationality...“, JACOBS, F. G.: Citizenship of the European Union – A Legal Analysis. *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 5, s. 593 a násl. op. cit. Jacobs, s. 598.

burku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy“. Unie se současně zavázala přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Unie podle preambule Listiny základních práv EU z 29. 11. 2007, která je součástí „Reformní smlouvy“ staví do středu své činnosti jednotlivce tím, že zavádí občanství EU a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (justice). Preambule také zdůraznila nezbytnost „posílit ochranu lidských práv“. Preambule potvrdila i „práva vyplývající z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Evropské unie“.

Podle čl. 50 Smlouvy o EU „se každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit“. Je otázkou, jaký dopad může mít vystoupení z EU na občanství EU státních příslušníků vystoupivšího státu a jejich nabytých práv (vested rights). Může to znamenat automatické ukončení práv těchto osob vyplývajících z občanství EU. Nepochybně by byly takovým krokem dotčeny i soukromoprávní vztahy občanů z EU vystoupivšího státu, žijících, pracujících a studujících v jiné členské zemi EU. Ekonomické důsledky takového kroku pro celou EU lze jen stěží dohlédnout. Nebylo by odmítnutí poskytovat práva vyplývající z občanství EU osobám s obvyklým (habitual) nebo trvalým pobytem v některé zemi EU i porušením principu nediskriminace zakotveném nejen v právu EU, nýbrž i v obecném mezinárodním právu? Čl. 50 stanoví sice rámcově postup při vystoupení z EU, důsledky ukončení občanství EU však neřeší. Členský stát EU má oznámit svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s EU. Jménem EU dohodu v souladu s čl. 188n odst. 3 Smlouvy o fungování EU uzavře Rada, které rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu (§ 50 odst. 2). Nedojde-li k dohodě o vystoupení, která má za následek ukončení platnosti smluv pro dotýčný vystupující stát, přestávají smlouvy platit dva roky po oznámení o vystoupení, pokud nedojde k dohodě o prodloužení lhůty (§ 50 odst. 2). Bude případné ukončení občanství EU znamenat pro dotčené osoby i konec přiznaných a z občanství EU vyplývajících práv, včetně základních práv EU? Není bez zajímavosti, že ve Zprávě Komise o občanství EU z r. 2013 se pojem „občan“ používá i pro osoby, které mají obvyklý pobyt v rámci EU.³⁶

Zkoumáme-li význam pojmu „citizenship“, snadno zjistíme, že se používá i v jiném než státoobčanském smyslu. Jde o koncept, který je znám např. v sociologii a sociální teorii.³⁷ V uvedeném smyslu „citizenship“ znamená „systém“ občanských, politických a sociálních práv, zaručených jednotlivým státem (welfare of people as citizens). V tomto významu i institut občanství EU přináší určitý katalog práv. Naproti tomu státní občanství je často založeno na „jednonárodním“ principu, na němž se historicky formovaly státy, zejména v Evropě. Existují však i státy, kde „filosofie“ občanství a samotného státu nespočívá na jediné národnosti (nationality), nýbrž vychází z „kulturně pluralistické“ nebo „multikulturní“ společnosti, složené z několika národností nebo jednotlivých

³⁶ Srov. „In this report the term ‘citizen’ can also refer to any person who resides within the EU in accordance with relevant Treaty provisions and secondary legislation“, Report from the Commission, 2013.

³⁷ ROCHE, M.: *Rethinking the Citizenship*. Cambridge, 1992, s. 3, 11, 17, 39, 208.

etnických skupin s právem na vlastní jazyk, vzdělání, náboženství atd.³⁸ U národních států (nations-states) splývaly národnost a státní občanství s pojmem národní identity. Existuje ovšem i pojem národa, který nedefinuje národ v etnickém slova smyslu. Tuto koncepci, někdy nazývanou „nation-citoyenne“, lze vystopovat již ve francouzské revoluci. Jedná se o ideu národa jako sdružení občanů, požívajících jistá práva zajišťovaná a garantovaná státem.³⁹

Trendy předpokládaného vývoje občanství EU zachycují výstižně např. dvě zprávy Komise o občanství EU pro Evropský parlament, Radu, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů z r. 2010 a 2013. Ve zprávě o občanství z roku 2013 bylo zdůrazněno, že občané jsou a musí být „srdcem evropské integrace“. Vyhlášení roku 2013 za „Evropský rok občanů“ mělo podle této zprávy přinést nové impulsy pro občanství EU a občanskou dimenzi „evropského projektu“. Zpráva zmínila též „demokratickou legitimitu“ (democratic legitimacy) Hospodářské a Monetární unie a jako cíl uvedla vytvoření „Politické unie“ (Political union).⁴⁰ Podle zprávy občanství EU přináší občanům nová práva a příležitosti za hranicemi národních států, pokud jde o cestování, práci, vzdělávání i odpočinek, sociální a kulturní interakci a tím i vytváření užších vazeb mezi občany. Zpráva pak vyjmenovává jednotlivá práva vyplývající z občanství EU, mezi nimi na prvním místě zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti (nationality), dále svobodu pohybu a usazování uvnitř EU a další práva zakotvená naposledy v Lisabonské smlouvě.⁴¹ Zpráva o občanství EU z roku 2013 popisuje dvanáct nových akcí v šesti základních sférách činnosti Komise pro zlepšení života občanů EU a pro odstranění překážek, které brání využívání práv vyplývajících z občanství EU pro dělníky, studenty a učně v EU. Komise např. navrhla revizi nařízení o sociálním zabezpečení,⁴² zlepšování výchovy učňů, odstraňování administrativních překážek pro život a cestování v EU. Zpráva byla doprovázena Zprávou o pokroku k efektivnímu občanství EU 2011–2013. Současně Komise přijala každoroční Zprávu o aplikaci Charty základních práv EU.⁴³ Příloha Zprávy č. 1 z r. 2013 nazvaná „Follow up to the 2010 Citizenship Report“ popisuje celkem 25 splněných akcí, určených pro odstranění překážek ve výkonu práv občanů EU. Uvedené akce se např. týkaly mezinárodních manželských majetkových práv; důsledků registrovaného partnerství; odstraňování nákladných formalit při prokazování civilního statusu v příhraničním styku a usnadňování příhraničního přístupu ke spravedlnosti; vytvoření „European-Justice Portal“ pro elektronickou komunikaci s justicí v členských zemích; odstranění daňových problémů a zjednodušení formalit při přeregistrování automobilů v přeshraničním styku; komunikace o „dvojím zdanění v Jednotném trhu“; iniciativy o dědické dani, včetně doporučeného řešení; přijetí Naří-

³⁸ KELLAS, J. G.: *The Politics of Nationalism and Ethnicity*. Macmillan, 1991, s. 29.

³⁹ COAKLEY, J.: *The Social Origins of Nationalist Movements, The Contemporary, West European Experience*. London: Sage Publications, 1992, s. 55

⁴⁰ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Region, EU Citizenship Report 2013, EU citizens: your rights, your future, viz http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf, s. 2.

⁴¹ Treaty on the Functioning of the European Union (Title II, Articles, s. 20–24) and Charter of Fundamental Rights of the European Union (Chapter V).

⁴² Regulation (EC) No. 883/2004 on the Coordination of Social Security System, OJL 166, s. 1.

⁴³ COM (2013) 271, viz http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report2012_en.pdf.

zeni č. 1177/2010, týkajícího se cestujících na moři a vnitrostátních vodách a Nařízení č. 181/2011 o právech osob cestujících v autobusech; aplikace Nařízení č. 1107/2006 o zdravotně postižených osobách a osobách se sníženou mobilitou v letecké dopravě; odstranění překážek pro občany EU a členy jejich rodin, kteří žijí v jiné zemi EU než vlastní, týkajících se identifikačních dokumentů a dokumentů o pobytu vydávaných členskými státy, včetně možnosti vydávat jednotné evropské dokumenty; odstraňování překážek pro zdravotně handicapované osoby; usnadňování mobility handicapovaných osob v dopravě, turismu, kultuře a při odpočinku; usnadňování procedury pro řešení sporů z obchodů v jiné zemi EU; posilování volebních práv občanů EU a podpora demokratického života v EU; řešení spotřebitelských sporů v EU; poskytování informací o právech občanů EU; návrhy nových práv a budoucího programu občanství EU.

Příloha 2 vyjmenovává dvanáct klíčových akcí na zlepšování života občanů EU, které vycházejí z předchozích aktivit podle přílohy 1. Patří k nim opětovně revize nařízení o koordinaci sociálního zabezpečení nebo rozšiřování benefitů v nezaměstnanosti na více než obligatorní tři měsíce a usnadňování zaměstnávání občanů EU v jiné členské zemi; vytvoření kvalitativního rámce vzdělávání učňů a tím napomáhání jejich zručnosti a uplatnění na pracovním trhu; reforma EURES; odstraňování administrativních překážek při vydávání dokumentů opravňujících k pobytu vydávaných členskými státy občanům EU, žijícím v jiném než vlastním státě EU; iniciativy na podporu daňového ulehčení v přeshraničním styku a k zajištění správné aplikace práva EU pro snadnější přeshraniční pohyb občanů EU nebo jejich aktivity v přeshraničním styku se zaměřením na existenci různých daňových zákonů a ve snaze zabránit dvojímu zdanění; zlepšování bezpečnosti občanů v silniční dopravě pomocí „informační automobilové platformy“, usnadňující uznávání silničních certifikátů, usnadňujících bezpečné cestování do jiných zemí EU; usnadňování mobility handicapovaných osob v rámci EU (doprava, turismus, kultura a odpočinek); vypracování návrhu právních instrumentů k posílení procedurálních práv osob podezřelých nebo obviněných v trestním řízení, zejména s ohledem na děti; usnadnění sporů týkajících se nákupů v jiném členském státě EU; rozvíjení spolupráce týkající se spotřebitelských práv; akce na podporu lokální administrativy k zajištění volného pohybu občanů EU. Koncepce občanství EU je rozvíjena převážně na otázky „sociálního“ občanství a související práva hospodářská a sociální, s nimiž je úzce spojena.

STRUČNÝ ZÁVĚR

EU podle některých názorů není sice federací ani konfederací nebo teritoriálním „makrostátem“, ale svou „multivrstevnou strukturou vládnutí“ zasahující do pravomoci členských států a povinným přijímáním *acquis communautaires* představuje „polity“ s nevyjasněnou nejvyšší autoritou bez legitimních prostředků donucení a připomíná spíše „kondominium“ (*condominio*).⁴⁴ V mezinárodním právu

⁴⁴ KEANE, J.: *A European Citizenship?*, <http://johnkeane.net/essays/essayeurocitizens.htm>, s. 9. Autor se dovolává publikace SCHMITTER, Ph. – TRECHSEF, A.: *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Strasbourg, 2004.

„kondominium“ představovalo společný výkon suverénní moci, společnou jurisdikci na určitém území dvěma nebo několika státy. Jako příklad kondominia lze uvést společnou správu Velké Británie a Francie Nových Hebrid na základě dohody z r. 1914 až do r. 1981, kdy Nové Hebridy získaly nezávislost. Aniž bychom souhlasili u EU s analogií možného „kondominia“, uvedený názor prozrazuje, že idea budování EU jako státu nebo soustátí byt' v současnosti v embryonálním stádiu není u některých autorů mrtvá.

Občanství EU je novým fenoménem, který se vyvíjí a bude vyvíjet v závislosti na postojích členských států. Názory na zavedení občanství EU se různí. Existuje celá škála názorů, od nadšených podporovatelů této koncepce až po její kritiky a tradiční euroskeptiky.⁴⁵ Koncepce občanství EU je určitým impulsem pro rozšiřování sociálních a politických vazeb a sociálněpolitické transformace jednotlivých států i Unie jako celku. Zejména z judikatury ESD je zřejmé, že institut občanství EU proniká a ovlivňuje praxi členských států při udělování státního občanství. Jen obtížně lze předvídat jaké politické, či dokonce státní společenství se v Evropě v dlouhodobé perspektivě integrace vytvoří. Občanství EU není klasickým vztahem mezi jednotlivcem a státem, zahrnujícím vzájemná práva a povinnosti. Vztah mezi státním občanstvím a občanstvím EU se bude zřejmě dále měnit a vyvíjet. I když se často uvádí, že občanství EU je ze státního občanství odvozené a státní občanství doplňující, je nepochybné, že občanství EU má dopad i na otázky suverenity členských států. O „odvozenosti“ občanství EU ze státního občanství lze mluvit podmíněně jen v tom smyslu, že bez státního občanství některého ze států EU zřejmě nemůže samostatně vzniknout ani občanství EU, i když situace asi 15 milionů osob majících v zemích EU pouze „residence“ (čekatelé na občanství EU?), a nikoli státní občanství nemusí být z hlediska jejich statusu občanství EU do budoucna tak jednoznačná a bude záležet na vůli států a vývoji mezinárodní situace. Tvzení, že občanství EU vytváří evropský „démos“ je zatím spíše přáním nepřiliš jasného obsahu a významu. Ve starém Řecku „démos“ byl chápán jako územně správní jednotka se zvláštní kulturou. Příslušnost k dému byla dědičná a trvala i po přestěhování „občana“ do jiného dému. Domovský démos se nazýval „démotikon“ a v čele jeho úředníků stával „démarchos“. Je tedy otázka, jak se má evropský „démos“ vyvíjet. V každém případě koncepce občanství EU přináší implikace pro teorii a praxi státního i „nadstátního“ občanství. Stojí také za zmínku, že v právu EU a v mezinárodním právu soukromém se stále častěji místo kritéria státního občanství používá u osobního statutu jako hraniční určovatel „domicil“ nebo „obvyklý pobyt“ (habitual residence).

Je nepochybné, že koncepce občanství EU již má nebo bude mít vliv na sociální, imigrační a emigrační politiku EU a jejích členských států. Existují i názory, že občanství EU implikuje unikátní formu „postnacionálního občanství“ a přispívá k formování

⁴⁵ BELLAMY, R.: *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Continuum, 2005; ELSPEETH, G. – GORTAZÁR, R. C. – KOSTAKOPOULOU, D.: *The Reconceptualization of European Union Citizenship*. Brill/Nijhoff, 2013; HANSEN, P. – HAGER, S. B.: *The Politics of European Union, Deeping Contradiction in Social Rights and Migration Policy*. New York, Oxford: Bergahn, 2012; OLSEN, Espen D. H.: *Transnational Citizenship in the European Union*. London: Continuum, 2012; KOSTAKOPOULOU, D.: *European Union Citizenship: Writing the Future*, <http://aei.pitt.edu/7943/1/kostakopoulou-d-10b.pdf>; MORO, G.: *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling the Other Side of the Coin*. Bloomsburg Academic, 2013; PFLISTER, T.: *The Activation of Citizenship in Europe*. Manchester University Press, 2012.

„evropské občanské společnosti“ (a European civil society). Objevují se dokonce názory, že dochází k akceleraci a socializaci Evropy, která se projevuje v růstu hustoty a komplexnosti přeshraničních sociálních vztahů.⁴⁶

TO THE EU CITIZENSHIP FROM THE VIEW OF INTERNATIONAL LAW

Summary

The Citizenship of EU presents historical challenge to national citizenship and nation identities. This study deals with the notion of EU citizenship from the point of view of international law. The EU is not a state and its understanding of citizenship differs from the common and traditional meanings of citizenship or nationality. Besides, EU citizenship is often called inaccurately as “European citizenship”. The EU citizenship is based on the pre-existing community rights (free movement, residence) and some additional rights (as electoral rights, diplomatic and consular protection), without corresponding duties. In fact it means strengthening of European political integration. In this way EU citizenship has a distinct content from the national citizenship and differs also from the relationship between the individual and the territorial nation-state. Formation of “European demos” and “European identity” is still more the idea than reality. EU citizenship still lacks the basic international law features of citizenship. Nevertheless it will have impact even on state practice of granting national citizenship (nationality).

Key words: citizenship, European Union, state, nationality, international law, free movement, diplomatic protection

Klíčová slova: občanství, Evropská unie, stát, státní příslušnost, mezinárodní právo, svoboda pohybu, diplomatická ochrana

⁴⁶ Viz k tomu např. KEANE, J.: op. cit., s. 12.