

IDENTITA OBČANA A OBČANSTVÍ EU

JANA RESCHOVÁ

1. IDENTITA V ROZMANITOSTI

Podtitulek uvedeného názvu by mohl být: „Kolik rozmanitosti snese jednotu anebo jak konstruovat identitu EU a jejích občanů?“ Jeden ze symbolů EU, který jak svým zrozením, tak svou historií mapuje složitost vztahů uvnitř Unie na několika úrovních a mezi různorodými subjekty, byl mottem Ústavy pro Evropu. V latinské verzi „*In varietate concordia*“ měl zřejmě nastínit paralelní směr východisek pro trvalé soužití členských států, s výchozím filozofickým a ideovým základem ústavy USA: „*E pluribus unum*“. Latinské překlady motta do národních jazyků však reflektovaly nejen rozmanitost a bohatost jazykových kultur, ale i rozmanitost v interpretaci myšlenky sevřené do filozofické zkratky. Anglický překlad „*United in diversity*“, francouzské znění „*Unis dans la diversité*“ mohou být vnímány jako *Concordia civium*, tedy svornost občanů, které rozmanitost „těší“ (*variatio delectat*), máme-li si pohrát s latinskými citáty.¹ Český překlad „Jednota v rozmanitosti“, podobně i slovenský a i například italský překlad *unita nella diversità* jsou ve svém vyznění latinskému originálu bližší, ale i tak se vzdalují překladům v pracovních jazycích Unie v dané tzv. ústavní smlouvě. Přesto ani tento pohled, jakkoli rozdílný, který zdůrazňuje hledání zdrojů a síly pro svornost, není bez opory v politické rétorice předních evropských činitelů. Oficiální přijetí motta EU představila předsedkyně Evropského parlamentu Nicole Fontaine v roce 2000, když se sama odvolávala na podporu 80 000 mladých Evropanů pro motto „*unité dans la diversité*“ (což by v oficiálním anglickém překladu bylo skutečně „*unity in diversity*“).² Přesto hledání oné svornosti a jednoty ze strany představitelů evropských orgánů a členských států bylo v roce 2000 primárně odrazem snah o efektivní ústavní konstrukci vztahů uvnitř Unie na jedné straně a mezi státy a Unií na straně druhé, a to i s podporou občanů.³

¹ ČERMÁK, J. – ČERMÁKOVÁ, K.: *Slovník latinských citátů*. Universum, 2005.

² Speech by Mrs Nicole Fontaine President of the European Parliament at the Special Meeting of the European Council in Feira on 19 June 2000, <http://www.europarl.europa.eu>.

³ Do hledání vhodného motta se zapojila i některá evropská média, když vyhlásila anketu o nejlepší návrhy. K sedmi nejvýstižnějším se přiklonila novinářská jury evropských deníků. Byly to: Mír, Svoboda, Solidarita, Rozdíly jsou naše síla, Sjednocení v míru a demokracii, Sjednocení ve svobodě, Starý kontinent–nová naděje, Všichni rozdílní, ale stejní Evropané, Jednota v rozmanitosti. (Podle francouzské verze „Paix, Liberté, Solidarité“, „Nos différences font notre force“, „Unis pour la paix et démocratie“, „Unis dans la

Překlad latinského motta do národních jazyků tedy není jen oříškem pro překladatele, ale i samotnou reflexi toho, oč tu kráčí: jde o hledání identity EU jak v její symbolické rovině, tak i v jejím smyslu bytí a směřování. Dynamika poselství, částečně proklamovaných představiteli EU, částečně podporovaných politickou veřejností a v minimální míře zakotvených v unijním právu, je tedy otevřena k dotváření. Je však jisté, že jak z jedné, tak i z druhé strany není ani jednoty, ani uznané a respektované rozmanitosti bez občanů. Proto je s odvoláním se na historii ústavní konstrukce symbolů Evropské unie tak zásadní. Občanství EU bylo jistým symbolem ztělesněným právní konstrukcí příslušnosti k politické, sociální a funkční evropské komunitě. Optimismus 90. let minulého století, který vypovídal o vizích a cestách k překonávání bariéry státních hranic pro účely ekonomických, politických a sociálně-kulturních projektů, nebyl jen euforií šířenou ve střední a východní Evropě. Bylo to sdílené přesvědčení o možnostech transformovat dělené světy na světy sdílené. Účastníkem takových proměn měl být jednotlivec k tomu účelu nadaný právy a svobodami, které lze uplatňovat mimo tradiční pole společenské reality.

Záhy poté, co bylo občanství EU zakotveno v Maastrichtské smlouvě, se s plnou legitimitou kritické reflexe objevují obavy z toho, zda se daří naplňovat cíle, které s touto zásadní teoretickou koncepcí evropského občanství daná změna primárního práva přináší. Otázky, jimiž se různí autoři zabývají, se týkají například toho, zda evropské občanství je projevem exkluzivity a tedy uzavřenosti občanské komunity před vnějším „cizím“ světem, nebo zda právní status občanství je natolik silný, že usnadní vytváření evropské identity. Tedy takové identity, která by přesáhla čistě ekonomické a tržně-spotřebitelské ukotvení svého *raison-d'être*. Akademická veřejnost se také začala ptát, zda evropské občanství nebude vyvolávat konflikt mezi loajalitou k příslušnosti státní a příslušnosti evropské, zda lze od evropského občanství a jeho případného pevného ukotvení očekávat zrození a formování příslušnosti k evropskému politickému lidu. K autorům s relativně zdrženlivým a analytickým přístupem k perspektivě občanství EU patří jistě J. Shaw, která se jednoznačně vyhýbá přehnaně optimistickým očekáváním a s odstupem času můžeme přijmout její vcelku reálný odhad vývoje konceptu občanství EU. Jeho funkce a reálné naplňování mělo být vázáno nikoli v opozici nebo k překonání příslušnosti ke státu, ale k reálnému životu v unijním prostoru ve všech jeho projevech, tedy v sociálních, politických, kulturních a občanských rovinách. Občanství není však jen otázkou projevované příslušnosti k okolí, ale je také otázkou právního zakotvení jak v uvedeném primárním právu, tak i v sekundární normotvorbě a v judikatuře ESD (SDEU).

V tomto příspěvku se nemíním věnovat identitě, tak jako s ní pracuje matematická věda či filozofie, tedy jako s „totožností“ či „shodností“ nebo „rovností“ ve vztahu k sobě samotnému a ve vztahu k druhým. Nemíním se zabývat ani přesnou identifikací osob na podkladě právních a administrativně-správních indikátorů (jméno, bydliště, rodné číslo, pohlaví či biologické údaje). Identita občana je pro účely příspěvku tedy vnímaná jako příslušnost k politické obci. Nikoli však ve smyslu psychologického vní-

liberté“, „Un vieux continent, un nouvel espoir“, „Tous différents,tous Européens!“ „Unité dans la diversité“.) Podle: <http://archives.lesoir.be>, 23 février 2000.

mání blízkosti individuálního světa jednotlivce se světem stejně individualizovaných prostorů těch druhých. Kladu důraz na mechanismy a instrumenty, které napomáhají nebo naopak brání vytvářet vnější podmínky pro to, aby se jednotlivec (občan spolu s jinými občany) cítil ve srovnatelných situacích pohodlně, nediskriminačně, stejně. Je-li rok 2013 rokem evropského občanství, vlastně je to vítaná příležitost k tomu, zvažovat cíle, smysl a formu právní úpravy a politické konstrukce statusu občana a to nejen na úrovni evropsko-unijní ale i na úrovni a ve vazbě na prostředí vnitrostátní. Není jistě náhodou, že téma identity a evropské identity vyzývá k reakcím intelektuální svět akademický ale i svět reálné politiky. Na půdě Rady Evropy se zrodila iniciativa debat na téma evropské identity, kterou spolu s Radou Evropy organizují prestižní univerzitní centra jako je francouzská Ecole nationale d'administration. Těchto veřejných rozprav se účastní přední evropští politici a univerzitní činitelé.⁴ Společným cílem těchto setkání je hledat odpovědi na mnohé otázky související nejen s historickými kořeny evropské identity, ale i s otázkou, jakou souvislost má evropská integrace s identitou Evropy a jaká je role Rady Evropy při jejím hledání a utvrzování pozitivních směrů vývoje. Identita je tedy jistě také kategorií filozofickou, která stojí u zrodu konceptu občanství (jak státního tak i EU).

Občanství EU je odvozeným občanstvím. Pouze občané členských zemí EU a zemí, které na základě mezinárodních smluv jsou členy Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Švýcarsko) mohou být současně občany EU. Nabízí se otázka, zda a pokud vůbec lze občanství EU přiřadit podobná východiska a romantizující představy o univerzálnosti občanského statusu jako příslušnosti ke státu, je možné stejné představy a očekávání přisoudit i občanství EU. Historický vývoj a zrod idejí emancipovaného a rovnými právy nadaného občana byly v různých státech různě determinovány. Znamenáváme nejen odlišný tep dějin v jednotlivých státech, ale vnímáme i odlišnosti sociálních nositelů idejí rovnoprávných občanů, kteří jsou dnes sjednocováni do evropské občanské veřejnosti. Porozumět sociologickým, historickým a ideovým zdrojům konceptů občanství⁵ je základním východiskem pro kritický náhled na dnešní politické a právní nástroje konstruující status politického občanství EU.

2. MEZI PLOTY

Občanství v moderním (liberálním) státě, který vychází z politické suverenity lidu a tedy tím i demokratické legitimacy moci, předpokládá existujícího jakéhosi „samo sebou“ politicky aktivního člověka, občana, který je nadán politickými právy a povinnostmi (volit, zastávat veřejné funkce, účastnit se veřejného života, platit daně a bránit vlast). Jen tak se mohou vytvářet ony podmínky pro politickou soudržnost stejně zainteresovaných jednotlivců. Občanství však také vytváří dvojí předěl: nejen ten vně státu – vnější svět ciziny a jejich příslušníků, ale i ten uvnitř státu- mezi trvale

⁴ V rámci tohoto projektu bylo uspořádáno v letech 2012–2014 deset debatních fór, na nichž vystoupili například Daniel Cohn-Bendit, Ana Palacio, Cvetan Todorov, Martti Ahtisaari a další. Viz <http://www.coe.int>.

⁵ Např. FURET, F.: *Člověk romantismu a jeho svět*. Praha: Vyšehrad, 2010.

usazenými cizinci a mezi těmi, kteří v něm žijí trvale a jsou tedy občany. Tím se samotná stavba solidární a integrované politické obce do jisté míry tříští. A s ní se i samotná liberální otevřená společnost potýká s tím, co R. Brubaker nazývá paradoxem „vnitřní inkluze“ a „vnější vyloučenosti“.⁶ Právní zakotvení sociálního postavení, které je ve statusu občana obsaženo, se dnes týká jak politických práv, tak i práv osobních, kulturních a sociálních. Politická práva, historicky prosazovaná na obranu sociálního postavení těch nejméně privilegovaných vrstev, se jistě promítla do vnímání občanství jako ideálního statusu, který garantuje plnohodnotnou emancipaci jednotlivce ve všech právních a sociálních vztazích k okolnímu světu. Dnes je však více než zřejmé, že některá z práv již nejsou vázána jen na občanství a komunitní příslušnost ke státu a tudíž ani politická práva nejsou pro jednotlivce nezbytná k získání minimálního standardu sociálních práv.⁷ Na druhou stranu se také zdá, že tím, že některá politická práva lze podle mezinárodních závazků realizovat mimo vlastní stát (EU), může význam státního občanství slábnout a jeho funkce, jako pojítka a integračního prvku, klesat. Zvýšená mobilita občanů obecně tedy vytváří nutně tlak na vyrovnávání „deficitu“ v rozsahu využívaných práv a svobod ve srovnání s těmi občany, kteří „zůstávají doma“. Je tedy na státech, aby samy stanovily kritéria a podmínky pro snížení „deficitu“ rovnoprávnosti a minimalizovaly nepřiměřeně tvrdé rozdíly mezi těmi „in“ a těmi „out“. K tomu ostatně i přispěla i Evropská dohoda o občanství. Přesto nelze nevidět i historické rozdíly mezi státy v přístupech k úpravě podmínek pro nabývání občanství. M. M. Howard⁸ sleduje základní kritéria pro rozlišování zemí západní Evropy podle toho, zda byl stát koloniální mocností a zda v zemi proběhla do konce 19. století modernizace (demokratizace) státu a společnosti. Tím, také vysvětluje, že ve Francii, ve Spojeném království a v Belgii byly podmínky pro získání občanství pro obyvatele bývalých kolonií méně restriktivní, než ve státech, kde podobný modernizační vývoj nenastal (například Německo, Španělsko, Řecko). Nicméně koloniální minulost dnes není jediným faktorem vysvětlujícím míru „inkluzivnosti“ právní úpravy občanství. Tím klíčovým je také existence a síla politických stran a hnutí (často extrémně pravicového zaměření), které požadují restriktivní imigrační opatření a zásadně odmítají liberální politiku integrace přistěhovalců do společnosti. Dalším z faktorů, které mohou vysvětlit, jak se jednotlivé státy kloní k mezinárodnímu vlivu ve prospěch liberalizace zákonů o občanství, je i procedura legislativních změn. Zdá se, že využívání forem přímé demokracie otevírá často prostor pro mimolegislativní kampaň, která nesvědčí liberalizaci příslušného právního režimu občanství. Nad rámec západoevropských studií je vhodné připomenout také jistá omezení, která se týkala možnosti nabývat občanství v pobaltských postsovětských re-

⁶ BRUBAKER, R.: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press, 1992. Citováno podle HOWARD, M. M.: *Comparative Citizenship: An Agenda for Cross-National Research. Perspectives on Politics*, 2006, Vol. 4, No. 3, s. 443–455.

⁷ Vhodnou ilustrací takového případu je případ *Gerardo Ruiz Zambrano v Onem* (CELEX 620009C0034, C-34/09), ve kterém se SDEU vyslovil, „že článek 20 Smlouvy o fungování EU musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníku třetího státu, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a jehož mají státní příslušnost, a aby uvedenému státnímu příslušníku třetího státu odmítl vydat pracovní povolení, neboť taková rozhodnutí by uvedené děti připravila o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statutem občana Unie“ [zvýraznila autorka].

⁸ Viz supra: M. M. Howard (2006).

publikách pro obyvatele ruské národnosti. Stejně tak můžeme připomenout specifickou právní úpravu občanství v ČR podle z. č. 40/1993 Sb.

Liberalizace (ve smyslu uvolnění) se však neprojevuje jen tím, že se stát otevírá imigrantům a bez zbytečných administrativních překážek jim umožňuje nejen získat občanství, ale pomáhá jim v různých programech integrovat se do celého společenského systému. Liberalizace se projevuje i tím, že stát připouští, respektive nevylučuje, dvojí státní občanství, tedy neváže k o udělení občanství povinnost pozbyt občanství jiného státu. Fenomén dvojího občanství (*dual citizenship*) není zcela ojedinělým a jak si ve své zevrubné analýze M. M. Howard⁹ všímá, je naopak rozšiřujícím se jevem. Současná liberálnější, nebo otevřenější politika států, tudíž odráží změny vyplývající ze samotných změn podmínek života dnešních občanů (ve srovnání s obdobím ještě před 40 lety, například). Tomu odpovídá i změna v legislativních úpravách a administrativně správní a politické praxi. M. M. Howard mezi hlavní důvody uvádí, že se rodí větší počet dětí na území jiných států, než jsou státy jejich rodičů a narůstá počet států, které umožňují nabývání občanství narozením na území daného státu. Tedy je to ekonomická, kulturní a sociální migrace lidí, která vytváří příznivé podmínky pro smíšená manželství, která zakládají více nebo méně stabilní rodinné svazky.¹⁰ Tím vším se narušuje tradiční koncept jediného občanství, které bylo převažujícím trendem a přijímaným i mezinárodně modelem pro ochranu a obranu identity a suverenity státu. A stejně tak i loajality ke státu. Po dlouhá desetiletí se mělo totiž za to, že občanství je také (a především) vyjádřením jistého morálního závazku vůči státu. Morální aspekt příslušnosti k vlastnímu (a jedinému) státu byl často srovnáván s obecným principem věrnosti a ještě silněji umocňován morálním principem loajality vyšším než je „princip věrnosti manžela k jedné ženě“.¹¹ USA se staly jak právně tak i svou politickou praxí modelem státu, který striktně vylučoval možnost dvojí příslušnosti ke státu, která nezbytně vede ke konfliktu věrnosti, konfliktu, který musí být testován povinností nastoupit k vojenské službě obrany státu a povinností platit daně. Tento přístup kopíruje i uspořádání mezinárodních poměrů po první světové válce (Haagská úmluva o některých otázkách střetu zákonů o státním občanství z 12. dubna 1930, přijaté Společností národů). Stejně tak i po druhé světové válce se v mezinárodním prostředí podpořil trend vést státy k uznávání jediného občanství, jak tomu nasvědčuje ratifikace Úmluvy o zabránění několikanásobnému občanství v roce 1963. Tedy zabránění dvojímu a vícero státnímu občanství bylo přizpůsobeno i to, jak řešit konflikt v případech smíšených manželství a dětí z takových rodin. Předcházení kolizím loajalit znamenalo vylučovat dvojí občanství a zvolit jen jedno. Další desetiletí však ukazují, že legální migrace vedou v 70. letech k nárůstu smíšených rodinných situací, a feministickým hnutím daří prosadit, aby děti ze smíšených rodin mohly nabýt občanství i po matce a nejen výlučně po otci, tak jak tomu bývalo

⁹ HOWARD, M. M.: Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. *International Migration review*, 2005, Vol. 39, No. 3, s. 697–720.

¹⁰ Autor (Howard 2005) uvádí, že údajně dvojí občanství má 5 miliónů Australanů, milión občanů USA, několik miliónů v západní Evropě.

¹¹ První americký velvyslanec v Německu George Bancroft údajně prohlásil, že je snazší muži tolerovat vztah k dvěma ženám než jeho dvojí občanství. Takový přístup se později promítl i do „Bancroft Treaties“, podle nichž bylo bráněno dvojímu občanství mnoha evropských přistěhovalců (podle citovaného zdroje Howard 2005).

zvykem. Evropská úmluva o občanství (1997) poté reflektuje volné uvážení každého státu uznat, či tolerovat dvojí a vícenásobné občanství.

François Furet se k analýze vývoje občanství vrací jako k fenoménu především sociálnímu. Snad můžeme spolu s ním na občanství nahlížet jako na produkt doby romantismu, který do konceptu občanství přináší nové světlo, nové naděje a očekávání a je optimistickou vizí role, kterou ve své moci člověk má. Furet první polovinu 19. století charakterizuje jako období, kdy se rodí vrstva a s ní i nová společnost, která se osvobozuje od hierarchických tradičních struktur. Tou vrstvou jsou měšťané (*classe bourgeoise*), kteří jsou svým chováním, sociální existencí a ideovým pojetím k moci nejbližší k pojetí občana jakožto příslušníka *aristotelské polis* a vlastence národního státu: jako jednotlivce, který sdílí národní, kulturní a hodnotovou identitu s ostatními a sobě rovnými. Měšťan je sice politicky zrovnoprávněn, což je nepochybně velký historický a přelom, ale „*chová se a jeho ideálem je být a žít jako aristokrat*“¹² – tedy patřit ke svému městu a jeho kultuře a přitom žít z pozemkové renty, tedy z nemovitostí *extra-muros*, být novou elitou, která žije ve stínu monarchie a šlechty. Ne každý měšťan byl však oním stejným typem „člověka moderní doby“. Dějiny Anglie, Německa či Itálie dostatečně víceméně precizně dokládají, že v každém prostředí se za měšťana považuje někdo jiný: V Německu je to spíše ten, kdo patří ke stavu měšťanů nadanému příslušnými městskými privilegii, zatímco ve Francii je to ten, kdo formálně odmítá jakákoli privilegia. V Anglii se nositelem moderního vzoru jedince stává ten, kdo se o rovnoprávné postavení zasloužil industriálním a kapitálovým úspěchem, což bylo politicky a právně vyjádřeno v konceptu suverenity parlamentu, v němž jsou tito noví vlastníci reprezentováni. H.-G. Haupt,¹³ když srovnává postavení měšťanů v jednotlivých zemích, říká, že „... *Francie prožila politickou emancipaci měšťanstva roku 1789, aniž by však (ono samo) bylo s to dominovat francouzské společnosti a kapitalisticky přetvořit její hospodářský život*...“, což může vysvětlovat ono specifické spojení vlastníků půdy s francouzskou buržoazií, které se nevyskytovalo například v Německu. Tam se liberalismus prosazuje v úzkém spojení a skrze státní byrokracii. Proto se, na rozdíl od jiných států, německý občan a německé občanství profiluje více pod vlivem státoprávní konstrukce společnosti. Sociální status „měšťanů“ se v novém sjednoceném německém státě prosazuje ve „vzdělaných stavech“, tedy v profesionálním aparátu státu, které se zasloužily o zavádění reforem, které vedou k osvobození společnosti od stavovské struktury a organizace moci. V tom vykresluje Haupt specifické poslání německé byrokracie, kterou tvoří jak majetní měšťané, tak i „profesionalizovaná“ (rozuměj ke správě věcí veřejných vzdělaná) šlechta. Podmínky v Uhrách a v Polsku podle Haupta nejsou pro měšťanstvo natolik příznivé, aby převzalo podobné funkce. Stejně tak i v Prusku pozemková šlechta je vedoucí vrstvou v ekonomice, v politice a kultuře. Tím, Haupt také vysvětluje, že masivní obrana statusu pozemkové šlechty, často nikoli demokratickým postupem, nemohla dát prostor pro vznik „*žádné jednotné kultury elity, která by disponovala základním politickým, či dokonce demokratickým konsensem*“¹⁴. Na druhé straně nelze nevidět spojení všech tradičních i nových sociálních vrstev

¹² F. Furet (2010), s. 9 a násl.

¹³ In supra, s. 22 a násl.

¹⁴ In supra, s. 45–47.

a tříd, které v sociálně nižších vrstvách vidí reálné nebezpečí (*classes laborieuses – classes dangereuses*). Proti nim se lze účinně bránit jak použitím přímého násilí, tak i systémem výchovy a vzdělávání. Tím se také měl zčásti překlenout deficit politické emancipace, která u velké většiny obyvatelstva absentovala.

Smyslem takového historického vhledu je připomenout, spíše než analyzovat dějinné proměny sociální struktury evropských států, že v každé zemi byly vytvořeny poněkud jiné podmínky pro sociální a ekonomické vztahy a tím i politické podmínky pro etablování konceptu emancipovaného a rovnoprávného člověka: takového, který by byl nositelem politické moci a účastníkem moderní *polis*, tedy *občanem*. V tom smyslu lze akceptovat nádech romantismu, který je s dobou svázán: totiž vírou v optimismus a v ideál moci nad akumulovaným kapitálem, nad volným časem, a také vírou v osvícenecký rozum, v nezávislost a v patriotismus. Kromě romantizujících očekávání jsou to však i východiska, o něž se kromě jiného opírají hodnoty, cíle a principy demokratického vládnutí a rozhodování.

Lze tedy obecně konstatovat, že občanství EU se „skládá“ z jednotlivých příběhů, které si členské státy a jejich občané nesou s sebou do příběhu evropského. Příběhy migrací, příběhy diskriminací, příběhy vyloučenosti i inkluze, příběhy žádoucích a legitimních rozdílů. Základní otázkou však stále zůstává, kdo je nositelem a kdo jsou vrstvy, o jejichž příběh (emancipace) lze opřít ideu občanství EU (politického, sociálního, kulturního). Kdo je strukturálním nositelem jakkoli romantizujícího, optimistického či skeptického náhledu na smysl hodnotové identity, z níž by právní konstrukce občanství EU vycházela? Tak jako se Italové snažili nejprve sjednotit ve stát a poté formovat svou italskou identitu, jak je jim již často citované „*Abbiamo fatto l'Italia, adesso facciamo l'Italiani*“ přisuzováno, můžeme se také ptát, zda občanství EU neprochází od svého zrodu podobnými fázemi vývoje. Občanství EU nelze vnímat odtržené od příběhů, které utvářejí Unii.

3. JAK KONCIPOVAT OBČANSTVÍ (A OBČANA) EU?

Jakkoli konstruktivisticky může nadpis vyznívat, obrací pozornost na projektovanou perspektivu občanství EU ze strany unijních orgánů. Následující řádky ilustrují směry, jimiž se evropská politika podpory reálného unijního občanství může ubírat. V zásadě se unijní politiky týkají: (a) odstraňování bariér pro běžný život těch, kteří využívají základního práva volného pohybu a pobytu, (b) ochrany před diskriminací (nejen na základě státní příslušnosti, ale i na základě sociálních existenčních deficitů, respektive sociální vyloučenosti) a také (c) posilování práv občanů a posilování potenciálu pro jejich vymahatelnost.

Ve Zprávě o občanství Komise EU za rok 2010¹⁵ se definují hlavní překážky, které brání plnohodnotnému využívání těch práv, kterými již na základě Smluv občané disponují, avšak v běžném životě se v důsledku nedostatečně detailně propracované

¹⁵ Zpráva o občanství EU za rok 2010, KOM (2010) 602 v konečném znění, KOM (2010) 605 v konečném znění.

legislativy zbytečně vzhledem k účelu úpravy potýkají s nepřiměřenými bariérami. Komise tedy přistoupila k definování občanství EU, jako k „*hmatatelné skutečnosti v běžném životě*“, která by se opírala o „*živé vazby*“ mezi občany a EU bez zbytečných bariér. Zároveň se zasazuje o to, aby k odstraňování bariér docházelo pomocí a na základě legálních nástrojů a postupů. Komise v citované Zprávě o občanství vytipovala 25 reálných překážek, které, jak se zdá brání plnohodnotnému reálnému občanskému žití v EU. Pro ilustraci uvedeme několik druhů překážek, jak je specificky označila Komise: (a) nejasný právní režim pro společné jmění smíšených manželství (společných bankovních účtů), (b) nejasná místní příslušnost soudů pro případ rozvodu a pro poměry po rozvodu smíšených manželství, (c) nepřiměřená administrativní náročnost žádostí o uznávání dokladů o osobním stavu, (d) složitý přístup k soudům a k výkonu spravedlnosti, (e) nedostatečná ochrana osob podezřelých a obviněných v trestním řízení (nedostatečné zajištění překladatelských a tlumočnických služeb), (f) nedostatečné zajištění ochrany obětí trestných činů, (g) dvojí zpoplatnění registrací automobilových vozů, (h) komplikované poskytování služeb zdravotní péče (zajištění zdravotní dokumentace, plateb zdravotního pojištění, ochrany osobních údajů), (i) dvojí zdaňování převodů vlastnictví k nemovitostem, (j) informační, administrativní a komunikační bariéra v jednání s daňovými úřady, (k) nedostatečná ochrana práv spotřebitelů v oblasti dopravy (letecké, železniční a lodní), (l) neuznávání dokladů o dosaženém vzdělání a kvalifikaci, (m) nedostatečná otevřenost systému pro volnou soutěž politických sil pro volby do Evropského parlamentu (občan může volit jen kandidáty politických stran registrovaných v zemi pobytu).

Komise také vypracovala návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, jimž se uvádí Program práva a občanství na období let 2014–2020. Jak vyplývá z důvodové zprávy, cílem programu je „*přispívat ke zlepšování výkonu práv vyplývajících z občanství EU*“. K těm Komise řadí odstraňování diskriminace, zajištění ochrany osobních údajů, posilování práv dítěte, podporu práv spotřebitelů. Ke zlepšení stavu vymahatelnosti práv má přispívat i podpora aktivit vyvíjených širokým spektrem aktérů. Má jít jak o veřejnoprávní, tak i soukromé subjekty, které legálně působí a jsou registrovány v členských zemích EU nebo v zemích Evropského hospodářského prostoru, nebo v zemích na něž se vztahuje evropská politika sousedství. Předpokládá se i spolupráce s Radou Evropy, OECD, ale i OSN. Rozpočet je programován ve výši 439 miliónů eur. Uvedené subjekty mají vyvíjet aktivitu zejména v oblasti osvěty a kampaní o právech a nástrojích na jejich vymáhání. Má být také například zřízen účinný systém varování při hledání pohřešovaných osob, zejména dětí, nebo se má posílit koordinace přeshraniční protidrogové spolupráce. Na úrovni EU a i na úrovni států se má provádět osvěta, jejímiž adresáty jsou soudci, státní zástupci a představitelé dalších právnických profesí.

Komise také předkládá návrh programu „Evropa pro občany“. Jde o program projektovaný na období let 2014–2020, jehož cílem je posilovat „*způsobilost k aktivnímu občanství na úrovni EU*“, tím, že bude posilováno i povědomí o EU.¹⁶ Návrh programu má mít finanční krytí ve výši 229 miliónů eur.

¹⁶ V Programu se uvádí s odkazem na článek 11 Smlouvy o EU, že pro orgány EU plyne i povinnost „udržovat otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností“

BEZ ZÁVĚRU

Uvedená reflexe nemůže mít závěr, protože jejím obsahem je nekonečný seriál příběhů a dialogů. Občanství EU není státním občanstvím. Je však s jistotou nadsázkou možné, že připomíná německý příběh profesionální byrokracie, která stála u zrodu reformního potenciálu německého státu 19. století a její identita byla identitou profesionální elity. Možná připomíná francouzský příběh občanského revolučního katechizmu, v projevech voličského a občanského protestního plebiscitního chování. Možná připomíná pasivní rezistenci z dob některých mocnářství. Možná připomíná situaci italských zakladatelů státu, kteří museli soužít Itálů v jednom státním společenství budovat. Jistě se zdá být, že občanství EU je skutečnou a reálnou realitou. Nástroji politického inženýrství a právního instrumentalismu jsou jeho kontury doladěny tak, aby nabylo obsah politického, sociálního, kulturního a „živého“ občanství. Někdy lze však poněkud skepticky vnímat snahy o podporu aktivit „posilujících“ význam občanství ze strany unijních orgánů. Skepticky proto, že se týkají aktivit, které na státní úrovni poněkud upadají. Přesto je pozornost cílená na občana jistě oprávněná a důvodná. A jistě i konkrétně více živoucí než ta, která se soustřeďuje na evropský *demos*. Možná by však bylo přijatelnější zvažovat posilování evropské identity nejen v rámci hraničních situací, nejen v antidiskriminačních rovinách, ale i v situacích zcela „domáckých“. Ideální romantickou představou by bylo očekávat od občana členského státu, (i toho – a těch je většina –, který nestrádá přeshraničními konflikty administrativního či politického původu), aby se choval a uvažoval i evropsky.

CITIZEN'S IDENTITY AND THE EU CITIZENSHIP

Summary

EU citizenship topic gives many opportunities for analyzing the concept of closeness, belonging, and identity. Although much subjective, the identity is studied through the narrative of historical, constitutional, sociological aspects of modern nations formation. Stemming from different origins and milieu, the concept of national citizenship, unlike the one of EU citizenship, bears its specific social ideology. It is somehow reflected in the national legislation which provides either a strictly exclusive, or a more inclusive concept of citizenship. Restrictions on dual citizenship, as practiced until recently in some of the Central European countries, supported rather the former one. Vis-a-vis the EU citizenship, the national citizenship is looked upon as first and given priority, for obvious state sovereignty reasons. Moreover, the EU citizenship does not offer much of a common memory which would be cultivated by transnational social classes who would speak on behalf of common European identity. If realized, it would bear a potential for a solid cultural, social, and economic identity. To be and to feel European is not only constructed through the protection mechanisms for someone, when caught in transfrontier unhappy or discriminatory situations. The ideal situation would come, if being home would mean to feel and act European. Still it seems to be a long way to go.

Key words: EU citizenship, dual citizenship

Klíčová slova: občanství EU, dvojí občanství

a tím i zájem o posilování politické aktivity občanů a jejich účasti ve volbách či o podporu občanských iniciativ ke zvýšení demokratické legitimacy Unie.