

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE – MEZI REALITOU A IDEÁLEM

MILADA TOMKOVÁ*

Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.
Jean Monnet

Letošní rok byl jako připomenutí dvacátého výročí Maastrichtské smlouvy vyhlášen evropským rokem občanství s cílem osvětlit práva přiznaná všem občanům EU tak, aby lepší informovanost vedla k snadnějšímu přístupu a užívání těchto práv. Komise připravila Zprávu o občanství za období 2011–2013 (první zpráva tohoto typu pochází z roku 2010), v níž předložila souhrn nových opatření, která mají odstranit překážky, s nimiž se občané EU v denním životě potýkají, v šesti oblastech: mobilitu pracovníků má podpořit prodloužení doby poskytování podpory v nezaměstnanosti, zatímco si občan hledá práci v jiné členské zemi, byrokratickou zátěž má např. snížit uznávání dokladů prokazujících totožnost a povolení k pobytu, jakož i zjednodušení uznávání osvědčení o technické způsobilosti vozidel, měl by být zaveden evropský průkaz pro zdravotně postižené (což by se mělo týkat 80 mil. osob), posílena procesní práva v trestním řízení, usnadněno nakupování, dosažení dostupnosti informací o EU a konečně podpora občanů v jejich volebním právu do zákonodárných sborů, ať se zdržují v kterékoli zemi Unie. Tato iniciativa časově spadá v jedno s přijetím nejnovější zprávy o provádění Listiny základních práv Evropské unie. Nacházíme se v období velkých diskusí o budoucnosti evropské integrace a je tedy určitě vhodný čas zamyslet se i nad institutem, který komisařka pro spravedlnost, základní práva a občanství nazývá korunovačním klenotem evropské integrace a který má pro politickou unii obdobný význam jako má euro pro unii hospodářskou a měnovou.

Nebudu ve svém příspěvku podrobně rekapitulovat historii, která vedla k tomu, že Maastrichtská smlouva v roce 1992 zavedla pojem občanství EU a stanovila, že každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Šlo nesporně o součást dlouhodobého procesu, který byl započat již v 70. letech (Pařížský summit 1974) a byl veden snahou o vytvoření přímého vztahu státních příslušníků členských států a evropských institucí. Občanství EU přitom občanství členského státu nenahra-

* Autorka působí jako místopředsdkyně Ústavního soudu ČR.

zuje, nýbrž přiznává všem občanům EU další práva zaručená smlouvami. V tomto procesu sehrál významnou roli Soudní dvůr EU, který v často citované kauze Grzeczyk (C-184/99) uvedl, že občanství EU je určeno k tomu být základním statutem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci požívat bez ohledu na jejich státní příslušnost stejného právního zacházení v rámci působnosti Smlouvy. V této souvislosti je namístě připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že všichni občané jsou oprávněni usadit se v jiném členském státě pouze na základě skutečnosti, že jsou občany Unie – čímž uznal občanství EU jako zdroj práv na volný pohyb osob (rozsudky Baumbast a R [C-413/99] a Zhu a Chen [C-200/02]). Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nacházíme výčet práv v čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování EU s nově dodaným právem občanské iniciativy a novou definicí poslanců Evropského parlamentu, jakožto zástupců občanů Unie (čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské Unii), nikoli jako dříve „zástupců lidu států sdružených ve Společenství (čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství). Práva spojená s občanstvím EU jsou uvedena rovněž v Listině základních práv EU (kapitola V. Občanská práva).

Program konference ukazuje, že jednotlivým typům práv a dílčím otázkám bude věnována značná pozornost v jednotlivých panelech. Proto mi dovoluje krátké obecnější zamyšlení.

Je nepochybné, že Evropa vytvořila dosti neobvyklý koncept, novou formu – dá se snad říci – občanství, založenou nikoli na participaci na státní moci, nýbrž na přiznání specificky evropských práv (svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském státu bydliště, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem, právo petiční, právo obracet se na evropského ombudsmana), přičemž přiznání těchto práv odvisí od státní příslušnosti členského státu, jejíž získání EU neharmonizuje.

Národní stát představuje vždy určitou kombinaci kategorií *demos* a *ethnos* (občanský a etnický národ). Evropská integrace od počátku 50. let byla prosazována jako nástroj stabilnější a mírové koexistence a měla primárně hospodářskou povahu. Pokud se však začteme například do pamětí Jeana Monneta (Paris, Fayard 1976) nelze nevidět, že v roce 1950 se vznikem společenství uhlí a oceli řešily otázky navýsost politické – studená válka, situace Německa, vztahy východ-západ a nepřehlédnutelné motivace USA. Právě Jean Monnet už v roce 1950 viděl, že otázky suverenity budou v budoucnosti nastoleny, neboť limity národních států byly dosaženy již v samých počátcích integrace, jakkoli se odehrávala na poli hospodářském. Je nepochybné, že evropská integrace podřívá tradiční pojetí suverenity, teritoriality, občanství a dalších funkcí, které doposud zajišťoval národní stát. Omezuje tradiční funkce státu, který se stává toliko jednou z entit nadaných mocenskými atributy.

Pokud jde o občanství EU, vede se dosti ostrý názorový střet mezi těmi, kdo v občanství vidí prostředek k vytvoření společné evropské identity a sdíleného pocitu příslušnosti k Evropě, a mezi těmi, kdo plédují pro jeho čistě právní atributy. Nelze nevidět, že záležitosti úzce tradičně spojené s národním státem přebírá nadnárodní společenství. Ale i v 21. století zůstává národní stát, navzdory různým filosofickým či politologickým pochybnostem o jeho soumraku, klíčovým místem organizace politického života. EU

postrádá řadu základních kvalit státu – občanství EU nemá ideu sdíleného členství v politické komunitě, proto je přesah občanství za hranice státu vnímatelný jen velmi obtížně. Preuss et al. v roce 2003 ukázali základní tři rysy, které EU chybějí: postrádá právně homogenizované území, neexistuje uskupení subjektů, které by byly na Unii primárně navázány a vykazovaly by výrazný stupeň přirozené loajality k jejím institucím, a co je patrně stěžejní, EU postrádá svrchovanou moc. Veřejná moc orgánů Unie zůstává odvozena od členských států.

Zprávy Komise o občanství ukazují, že koncept doposud nezahrnul dostatečně silně pocit sounáležitosti nezávislý na státním občanství. Proto Komise patrně stále detekuje soustavy obtíží, kterým občanství EU stále čelí (a svědčí o tom do jisté míry i výsledky Eurobarometru o občanství [únor 2013]; jen 46 % respondentů zná obsah pojmu občanství EU – i když je zajímavé, že nově přistoupivší země mají o 10 % lepší skóre než EU 15, pokud jde o samotnou znalost termínu občan EU [ten zná 8 z 10]).

Bylo by velmi zajímavé věnovat se i vlivu evropské integrace na občanství národních států. Byla to Rada Evropy, která se zasloužila o vytvoření společného vnímání a chápání občanství a práv imigrantů a etnických minorit. Na základě Úmluvy o státní příslušnosti se státy RE dostaly pod tlak na uvolňování svých politik udělování občanství (především v oblasti dvojího občanství) a k určité konvergenci, jakkoli nelze tento aspekt přeceňovat, neboť evropská úmluva výslovně stanoví harmonizaci národních politik jako dlouhodobý cíl. Bude zajímavé v tomto ohledu sledovat, jak bude působit nový zákon o státním občanství ČR (č. 186/2013 Sb.), který nabude účinnosti 1. ledna příštího roku.

Jakkoli se setkáváme se snahou přičinit evropským institucím „více demokracie“, nezdá se, že by se výrazně etabloval evropský politický život. Může to být mimo jiné i tím, že otázky, které jsou schopny mobilizovat občana jako politického aktéra, jsou doposud v zásadě mimo kompetence Unie – sociální zabezpečení, daně, vzdělání atd. A také nelze odhlédnout od skutečnosti, že občanství EU nabývá na reálném obrysu teprve tehdy, když občan žije v jiném členském státě EU než je jeho vlastní nebo se nachází ve třetí zemi. V roce 2009 byl podíl takovýchto migrujících občanů v jiných členských státech EU v průměru toliko 2,3 %, tj. 11,7 mil. (v ČR 1,4 %) ve vztahu k celkové populaci.

Přes určitou anémii (doložitelnou například nízkou účastí ve volbách do Evropského parlamentu) nelze nevidět a nepřiznat, že právo volného pohybu a usazování se na evropském teritoriu přineslo nespornou kvalitu do životů Evropanů – jako pozitivní vidím, že nešlo o práva elit, ale italských dělníků pracujících ve francouzských a belgických dolech a těžkém průmyslu, či španělských dělníků, zítra snad bulharských či rumunských. A za migrujícími pracovníky dělnických profesí následovali studenti, důchodci a turisté, se zárukami nediskriminace z důvodu státní příslušnosti, ale i jiných příčin. Jestliže byli migrující pracovníci před II. světovou válkou odsouzeni k návratu po řadě let práce do zemí jejich původu, po této válce již s možností se usadit, ale zdaleka ne s právy občana, umožnila evropská integrace progresivní přístup k sociálním právům a k části práv politických. V literatuře se lze setkat s názorem, který do značné míry sdílím, že tato evropská konstrukce může být chápána jako čtvrtá etapa občanství připojující se k oněm třem definovaným sociologem Thomasem Marschallem

(občanství civilní – rovnost před zákonem, politické (všeobecné volby) a sociální (vznik sociálního státu). Nejde přitom o vznik nových práv, ale jejich obdivuhodnou expanzi za úzce národní rámec a jeho hranice.

Vnímání pojmu občanství však přesto závisí na národním státu, neboť národní a uniijní občanství nejsou odděleny, naopak občanství EU závisí přímo na státní příslušnosti členské země. Závisí tedy na národních státech, jaké tzv. integrační požadavky zakotví do národních předpisů regulujících vnitrostátní politiku, imigraci a interpretaci občanství. Nedávno média přinesla zprávu, že italský stát udělil in memoriam občanství několika stovkám uprchlíků z Afriky, kteří zahynuli při námořním neštěstí u Lampedusy. Těm živým tento akt nedopřál. A tak byla nejspíše zvýšena statistika počtu občanů EU. A propos statistiky: Česká republika dosahuje v rámci EU jednu z nejnižších hodnot tzv. naturalisation rate (počet osob, kterým bylo uděleno státní občanství). A to je realita z úvodu mého příspěvku.

Ale ideály, s nimiž byla evropská integrace pojímána na počátku 50. let, bychom po mém soudu, neměli opomíjet. Často slyším, že naše děti už nechťejí slyšet o válce a míru - ale to je věčné téma Evropy, jak jsme je z historie poznali. Evropskou integraci započali ti, kteří se vrátili z hrůz II. světové války. Uměli jsme si všichni představit, že mohou nastat takové hrůzy, jaké se odehrály na Balkáně zcela nedávno? Jean Monnet kromě toho, že evropský projekt viděl jako sblížení lidí, také prozíravě v roce 1954, tedy před 60 lety, napsal: „*Naše země se staly velmi malými v aktuálním světě s jeho moderními technickými prostředky ve srovnání s Amerikou a Ruskem dneška a s Čínou a Indií zítřka.*“ Jako by věděl, jak budeme popisovat aktuální globalizovaný svět. Nesdílím pesimismus těch, kdo vidí v evropské integraci téměř všechno špatné – je také uměním ocenit dlouhé období míru, výhody rozsáhlého vnitřního trhu, přístupné hranice. Pokud by Evropa navíc dokázala sblížit své obyvatele, jak jí dal do vínku jeden z jejích inspirátorů, pak to byl projekt, jehož životaschopnost se už ověřila, třebaže diskuse o jeho budoucnosti jsou legitimní a mohou přinášet různé pohledy. To základní ale podle mne lze zpochybnit jen stěží.

Přeji úspěch rokování v jednotlivých panelech, kde bude jistě dosti příležitostí zabírat se jednotlivostmi, pro které v úvodu konference nebývá místo.

Děkuji za pozornost.

THE CLASH OF REALITY AND IDEAL SITUATION CONCERNING EU CITIZENSHIP

Summary

The article deals with the characteristics of EU citizenship with regard to the historical and political context. It aims to capture the influence of the EU citizenship on national citizenships and the effects it has or was supposed to have on the life of European citizens.

Key words: citizenship, citizenship of the European Union (EU citizenship)

Klíčová slova: občanství, občanství Evropské unie (evropské občanství)