

OBČANSTVÍ NÁRODNÍCH STÁTŮ A EVROPSKÉ UNIE – FILOZOFICKÉ ZÁKLADY A VÝVOJ*

PETR MLSNA

1. OBČANSTVÍ V KONTEXTU VÝVOJE ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A SVOBOD

Občanství Unie je v povědomí veřejnosti nejčastěji spojováno se třemi skutečnostmi: s volným pohybem osob a s tím související svobodou cestovat v rámci schengenského prostoru; s aktivním a pasivním volebním právem v kontextu voleb do Evropského parlamentu a nejnověji také s institutem občanské iniciativy. Občanství Evropské unie současně prošlo specifickým vývojem a je proto třeba jej vnímat v kontextu vývoje evropské integrace a jejího smluvního rámce. Na občanství Evropské unie je třeba nahlížet i skrze legitimitu integračního procesu, protože klíčovým prostředkem pro získání důvěry občanů v příslušné orgány veřejné moci, orgány Evropské unie nevymáhá, je naplnění požadavků na transparentnost, odpovědnost a participaci občanů na správě věcí veřejných.¹ Nechci paušálně odmítat občanství Unie, ale spíše se zamyslet nad vztahem státního občanství k základním lidským právům a svobodám.

Rozvoj lidských práv a základních svobod je nerozlučně spojen s vývojem národního státu a platí teze, že úpadek národního státu znamená také úpadek lidských práv. V Původu totalitarismu Hannah Arendtová vychází z toho, že práva jednotlivce představují s právy národního státu vnitřní a nutnou vazbu. Nejlépe lze tuto tezi osvědčit na postavení uprchlíka, který má lidská práva *par excellence*, ale jeho samotné postavení je důkazem radikální krize samotného pojmu lidská práva. „*Pojetí lidských práv založené nepředpokládané existenci lidské bytosti jako takové se hroutilo vždy, když se ti, kdo je hlásali, poprvé střetli s lidmi, kteří opravdu ztratili všechny ostatní vlastnosti a specifické vztahy – až na to, že stále ještě byli lidmi.*“² Ukazuje se, že nezczitelná lidská práva se v systému národního státu ocitají bez jakékoliv ochrany a mimo realitu v okamžiku, kdy je nelze chápat jako práva občana určitého státu. Paradoxní je v tomto ohledu samotný název Deklarace práv člověka a občana z roku 1789, kdy není jasné,

* Tento článek vznikl v rámci grantové činnosti Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (PRVOUK 4 – Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu).

¹ Srov. MARSHALL, T. H.: *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950; HABERMAS, J.: *The Crisis of the European Union: A Response*. Polity, 2012.

² AGAMBEN, G.: *Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život*. Praha: OIKOYMENH, 2012, s. 126.

zda jsou pojem člověk a občan jedno a to samé. Spíše jako by tvůrci Deklarace pojem člověka skryli v pojmu občana. Zejména po 2. světové válce dochází k účelové emfatické lidských práv a množství deklarací a konvencí vydávaných na půdě mezinárodních organizací, čímž dochází k tomu, že se zamlžilo skutečné pochopení historického významu lidských práv a jejich smyslu v dějinném vývoji.

Snad je dnešní doba 21. století tím pravým okamžikem, kdy je třeba přestat pohlížet na deklarace práv jako na laciné proklamace věčných metapravních hodnot, jež mají zavázat zákonodárce k respektování věčných etických hodnot, v praxi ovšem bez valného účelu. Dnes je pravá doba k tomu pokusit se odhalit reálnou historickou funkci lidských práv při formování moderního státu. Deklarace práv představují jakýsi původní vzorec vepsání přirozeného života do právně-politického systému národního státu, kdy alfou a omegou tohoto vývoje je teze, že základním zdrojem legitimacy a suverenity je přirozený život.

Právě onen přirozený život, který se stal základem právního systému, zahájil období, kdy jsou lidská práva vnímána biopoliticky a rozpouštějí se právě v pojmu občan, který je základním prvkem konstrukce národního státu (národ je etymologicky odvozen od pojmu „narodit se“). Článek 3 Deklarace práv člověka a občana sám o sobě tuto tezi potvrzuje, „*Princip veškeré suverenity sídlí v podstatě v národě.*“ Narození, tedy pouhý život, se poprvé právě v případě Francouzské revoluce, stává bezprostředním nositelem suverenity, přičemž biopolitické důsledky tohoto konceptu jsme schopni pochopit teprve v současnosti.³ Princip narození a princip suverenity jsou totiž v období feudalismu oddělené a teprve po Francouzské revoluci se neodvolatelně spojují v suverénovi, který tvoří základ nového národního státu.

Biopolitický charakter lidských práv odhaluje zejména vývoj po 1. světové válce, kdy se hroutí geopolitické uspořádání Evropy, kdy se z přirozeného života stalo místo, kde se provádí suverénní rozhodnutí.⁴ Důkazem budiž koncepty, které slouží k identifikaci občanství (*ius soli, ius sanguinis*). Jak tedy vůbec lze v dnešní době vymezit, který člověk je občanem a který nikoliv. To, co bylo dosud pouze otázkou filosofické antropologie, se stává v konceptu národního státu zásadní politickou otázkou. Spojení lidských práv a nové biopoliticky determinované suverenity nám umožňuje pochopit jev, kterého si povšimli již teoretikové a historikové zabývající se Francouzskou revolucí, a sice že v bezprostřední návaznosti na deklaraci nezcizitelných a nezadatelných národních práv byla lidská práva rozdělena na pasivní a aktivní.⁵

Emanuel Sieyès ve svém díle *Preliminaires de la constitution* konstatuje:

Přirozená a občanská práva jsou ta, pro jejichž zachování byla společnost vytvořena a politická práva jsou ta, jejichž prostřednictvím se společnost vytváří. Pro jasnost v jazyce jsou první práva nazývána pasivními a druhá aktivními. Všichni obyvatelé určité země se musí těšit právům pasivních občanů, všichni nejsou aktivními občany. Ženy, alespoň

³ Přehled základních bioetických otázek a problémů, jež nemají jednoznačné řešení a jež nutí k nezbytnému hledání smyslu a základní podstaty lidských práv a svobod viz ONDOK, J. P.: *Bioetika, biotechnologie a biomedicína*. Praha: TRITON, 2005.

⁴ ARENDOVÁ, H.: *Původ totalitarismu. Část druhá – Imperialismus*. Praha: OIKOYMENH, 1996, s. 380–383.

⁵ AGAMBEN, G.: *Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 129–130.

v současném státě, děti, cizinci, ti, kdo ničím nepřispívají k veřejnému zřízení, nemohou aktivně působit na veřejnou věc.⁶

V tomto tvrzení nehledejme primárně pouhé omezení demokratického principu rovnosti, který je v přímém rozporu s textem Deklarace práv člověka a občana, ale důsledně biopolitický význam lidských práv a základních svobod. Jedním ze základních rysů moderní biopolitiky je, že potřebujeme neustále definovat onen práh, který dělí to, co je uvnitř, od toho, co je vně. Jakmile totiž onen přirozený život, který je základem suverenity, začne pronikat stále hlouběji do obce, mění se v pohyblivou linii, která se musí neustále znovu vyznačovat. Když se totiž onen přirozený život, jako základní axiom suverenity, zahrne do polis a stane se jeho imanentní součástí, jak je tomu dnes, začínají se posouvat lidská práva za temné hranice, jež dělí život od smrti a dochází tak k definování a identifikaci nového postavení člověka.

Zmínil-li jsem uprchlíky jako neřešený prvek v systému současného moderního národního státu, pak je nutné konstatovat, že uprchlík je vlastně mezním prvkem, který přerušuje kontinuitu mezi člověkem a občanem, tj. mezi pojmy narození a národnost, rod a národ a způsobuje tak krizi oné původní fikce, která je součástí moderní suverenity. Počínaje 1. světovou válkou totiž není ona vazba narození – národ již schopna plnit uvnitř národního státu svou legitimizační funkci a začíná se projevovat trhlina mezi oběma pojmy. Nejvýznačnějším jevem tohoto období je zvyšující se podíl uprchlíků a lidí bez státní příslušnosti, kteří se přesouvají z jedné země do druhé, na což státy reagují zaváděním právních norem, které umožňují „odnárodnění“, „odnaturalizování“ naturalizovaných občanů cizího původu.⁷

Jak ukazuje vývoj lidských práv, pak koncepce občanství měla smysl pouze jako předpoklad občanských práv, nicméně v současnosti (zejména ve 20. a 21. století) se od nich stále více oddělují. Lidská práva jsou používána mimo kontext občanství, aby reprezentovala a chránila pouhý život, který se stále více ocitá vytěsněn na okraj národních států, aby posléze byl znovu zakódován v nové národní identitě. Rozporuplný charakter těchto procesů je jistě jednou z příčin, které způsobily ztroskotání snah různých výborů a organizací, jejichž prostřednictvím se státy (později Společnost národů nebo OSN) snažily řešit problém uprchlíků a ochrany lidských práv. Praxe ovšem ukazuje, že ani mezinárodní organizace, ani jednotlivé státy nejsou schopny vůbec tento problém řešit, ale dokonce nejsou ani schopné k němu adekvátně přistoupit. Dochází tak k extrémní fázi růstu trhliny mezi lidskými a občanskými právy.

Po mém soudu je tedy nezbytné vzít vážně tezi Arendtové, podle níž osud lidských práv je tak propojen s osudem národního státu, že úpadek a krize jednoho nutně znamená konec druhého.⁸ Uprchlík je nutné považovat za to, čím je, tedy za limitní pojem, který způsobuje radikální krizi základních kategorií národního státu, počínaje vztahem rod-národ a konče vztahem člověk-občan, a který umožňuje uvolnit pole pro neodklad-

⁶ Citace převzata z AGAMBEN, G.: *Homo sacer. Suverénní moc a pouhý život*. Praha: OIKOYMENH, 2011, s. 130, poznámka pod čarou č. 202.

⁷ ARENDTOVÁ, H.: *Původ totalitarismu. Část druhá – Imperialismus*. Praha: OIKOYMENH, 1996, s. 392 an.

⁸ Tamtéž, s. 383 an.

nou obnovu kategorií, sloužících budoucí politice, která již pouhý život nebude oddělovat a vylučovat ze státního systému ani prostřednictvím pojmu lidská práva.

Lidská práva je třeba vyjmout z politizace života, je třeba zbavit stát možnosti nastavování prahu, za níž život přestává být politicky relevantní. Každá společnost stanovuje tuto mez, každá společnost rozhoduje o tom, kde jsou hranice lidských práv. Tato mez, která se odvíjí od politizace života a definování přirozeného života v právním slova smyslu, se v historii západní civilizace jen rozšiřovala a dnes na novém obzoru států a národní suverenity prochází nutně a niterně každým lidským životem.

2. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE – VÝVOJ A PERSPEKTIVY

V počátcích integrace byl kladen důraz zejména na hospodářské otázky, a nikoliv na práva a povinnosti jednotlivců. Úhelný kámen evropského občanství představoval, a stále představuje, volný pohyb osob, respektive právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států,⁹ zaručující mobilitu pracovní síly, jež byl zakotven jako základní předpoklad pro vytváření vnitřního trhu.¹⁰ Zde je však třeba poznamenat, že svoboda pohybu a pobytu občanů není bezpodmínečná a mohou s ní být spojeny podmínky a omezení stanovená v zakládacích smlouvách a opatřeních přijatých k jejich provedení.

Konstituování práv souvisejících s volným pohybem změnilo náhled na roli jednotlivce v procesu integrace a vedlo k postupnému rozšiřování obsahu a rozsahu práv původně směřujících pouze k usnadnění konstituování jednotného vnitřního trhu. Posilování práv souvisejících s občanstvím Evropské unie současně změnilo dynamiku evropské integrace tím, že do něj umožnilo vstoupit občanům jako subjektům, které se mohou domáhat svých práv vyplývajících ze Smluv před unijními i vnitrostátními soudy, ale současně i tato práva vytvářet. Evoluce evropského občanství je výsledkem vývoje, v rámci kterého je možno sledovat klíčové momenty, zpravidla spojené s novelizací zakládacích Smluv, jež měly zásadní vliv na jeho dnešní podobu. Stojí za povšimnutí, že zakotvení evropského občanství do primárního práva nebylo ani tak výsledkem tlaku Evropské komise, jako orgánu podporujícího obecný zájem Unie, ale spí-

⁹ Článek 20 Smlouvy o fungování EU: „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.“

¹⁰ MAAS, V.: *The Evolution of EU Citizenship*, 16 September 2005. Memo for Princeton workshop on The State of the European Union, Volume 8.

še výsledkem vyjednávání, interakce a ingerence členských států mezi sebou navzájem, jakož i členských států s Evropským parlamentem.¹¹ Práva občanů Unie začal postupem času v narůstající míře vykládat, a tím chránit a do jisté míry i prosazovat, Soudní dvůr, logicky se tak dělo zejména v souvislosti s odstraňováním překážek uplatňování práva *volného* pohybu pracovníků.¹²

Maastrichtská smlouva v roce 1992 zakotvila institut občanství Unie do primárního práva. Občanství Unie je přitom koncipováno tak, že doplňuje občanství členského státu, ale nenahrazuje jej. Soudní dvůr v judikatuře charakterizoval občanství Unie jako základní status státních příslušníků členských států, který umožňuje osobám nacházejícím se ve stejné situaci požívat stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost s výhradou výjimek, jež jsou výslovně stanoveny.¹³ Definování institutu občanství Unie je přitom třeba vnímat i v kontextu zakotvení zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.¹⁴ V souvislosti s prohlubující se integrací v devadesátých letech stále častěji rezonoval požadavek na zvýšení legitimacy rozhodování Unie, jakož i na větší participaci občanů v unijních rozhodovacích procesech. Amsterodamská smlouva z roku 1997 se snažila reagovat na problém legitimacy Unie¹⁵ částečně dovoláváním se větší transparentnosti a důrazu na prosazování principů demokracie a právního státu. To je patrné v posílení některých formulací v zakládacích smlouvách. Nejvýrazněji se to dotklo článku F Smlouvy o EU,¹⁶ kdy byla formulace „*Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a svobod (...), jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství*“ změněna na „*Unie je založena na zásadách svobody, demokracie, právního státu a respektování lidských práv a základních svobod, zásadách, které jsou společné členským státům*“. Navíc byl k tomuto článku přidán článek F.I upravující sankční mechanismus při porušení hodnot stanovených ve zmíněném článku F členskými státy. Niceská smlouva se zaměřila na institucionální reformu a občanství nevěnovala příliš pozornost. V jejím stínu byla ale vyhlášena Listina základních práv Evropské unie, ucelený katalog lidských práv uznaných institucemi a orgány Unie, vypracovaný Konventem, který však bez vůle členských států neměl právní závaznost. Důležitý mezník pak představuje Laekenská deklarace z roku 2001, která stanovila požadavky občanů na transparentnost evropských institucí.¹⁷

¹¹ Jako příklad lze uvést nezastupitelnou roli Itálie při formulaci článku 69 Smlouvy o ESUO, jež představovalo základ pro úpravu volného pohybu pracovníků (Itálie měla z důvodu ekonomických problémů v poválečném období eminentní zájem na prosazení volného pohybu pracovní síly).

¹² Viz rozsudek ve věci Micheletti, C-369/90.

¹³ Viz rozsudek ve věci Grzelczyk, C-184/99, bod 31.

¹⁴ Článek 18 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 12 Smlouvy o ES): „*V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.*“

¹⁵ V čele Evropské komise stál od roku 1985 do roku 1994 Jacques Delors. Komise v té době čelila velké kritice a neoblíbenosti, zejména v souvislosti se vznikem Hospodářské a měnové unie. Schvalování Maastrichtské smlouvy bylo velmi problematické, Dánskem byla smlouva schválena až napodruhé a referendum ve Francii bylo velmi těsné.

¹⁶ Později článek 6 Smlouvy o EU.

¹⁷ Od roku 1995 do roku 1999 byl v čele Komise Jacques Santer. V roce 1999 čelila Komise značné krizi v důsledku nedostatku transparentnosti a odpovědnosti. Jacques Santer a jeho kabinet museli rezignovat

Soudní dvůr mezitím svými rozsudky uznával ustanovení zakládacích Smluv, upravitel občanství Unie, jako zdroj práv jednotlivců, a tímto práva občanů Unie postupně posiloval.¹⁸ Svou roli v tomto vývoji sehrála i směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která na základě zásady nediskriminace posilovala práva rodinných příslušníků občanů Unie.¹⁹

Významně pak byl institut občanství Unie a práva s ním spojená posílen vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. V tomto kontextu lze zmínit ustanovení hlavy II Smlouvy o Evropské unii, která nejen definuje (v článku 9) občanství Unie, ale současně akcentuje právo občanů podílet se na demokratickém životě Unie.²⁰ Za klíčový lze označit rovněž článek 6 Smlouvy o EU, který přiznává Listině základních práv Evropské Unie stejnou právní sílu jako Smlouvám a vtaňuje ji tak do primárního práva. Preambule Listiny stanoví, že Unie staví „do středu své činnosti (...) jednotlivce tím, že zavádí občanství Unie a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva“. Listina potvrzuje práva, která stanovila judikatura Soudního dvora Evropské unie a Evropského soudu pro lidská práva, vychází z Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unií a Radou Evropy a ustanovení zakládacích smluv týkajících se občanství.²¹ Právní závaznost Listiny základních práv Evropské unie bezesporu výrazně pozvedá význam občanství Unie a může tak napomoci dalšímu posilování práv s ním spojených.²² Obecným trendem období po přijetí Lisabonské smlouvy je posilování politických práv občanů Evropské unie a jejich vymahatelnost na úrovni Evropské unie, k čemuž přispívá i obsáhlá judikatura Soudního dvora EU.

Zřetelný posun směrem k posilování legitimacy evropských institucí je možno po mém soudu nicméně spatřovat i v zakotvení institutu občanské iniciativy. Důvodem pro zakotvení tohoto institutu do primárního práva EU byla snaha posílit legitimitu rozhodování orgánů EU a zmírnit tak demokratický deficit. Zde je však třeba poznamenat, že institut občanské iniciativy představuje pouze jeden ze způsobů, jakým mohou občané a občanská společnost participovat na rozhodovacích procesech v Unii.²³

Základ právní úpravy občanské iniciativy je obsažen v čl. 11 odst. 4 Smlouvy o EU, dle kterého se může (nejméně) jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného

na žádost Evropského parlamentu. Následně, Laekenská deklarace z roku 2001 mimo jiné zdůraznila důležitost transparentnosti, která by měla občanům zajistit snadný přístup k informacím o tom, co jejich veřejné orgány vykonaly, konají a plánují konat do budoucna.

¹⁸ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech Maria Martinez Sala, C-85/96; Grzelczyk, C-184/99; Baumbast a R, C-413/99; Collins, C-138/02; Garcia Avello, C-148/02; Zhu a Chen, C-200/02; Trojani, C-456/02.

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

²⁰ Srov. čl. 9 odst. 3 Smlouvy o EU.

²¹ Listina zahrnuje nejen práva politická a občanská, ale i práva sociální a hospodářská, a to v následujícím pořadí: (i) důstojnost; (ii) svobody; (iii) rovnost; (iv) solidarita; (v) občanská práva; (vi) soudnictví; (vii) obecná ustanovení.

²² GUILD, E.: *The European Union after the Treaty of Lisbon, Fundamentals Rights and EU Citizenship*, červenec 2010. Global Jean Monet/ European Community Studies Association World Conference.

²³ Např. společně s petičním právem k Evropskému parlamentu a právem obracet se na evropského veřejného ochránce práv.

počtu členských států ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv. Toto ustanovení je dále konkretizováno v čl. 24 prvním pododstavci Smlouvy o fungování EU. Právní úprava obsažená ve Smlouvách ale není přímo aplikovatelná, vyžaduje přijetí prováděcího aktu, kterým je nařízení č. 211/2011 o občanské iniciativě.²⁴ Institut občanské iniciativy byl do práva Unie zakotven Lisabonskou smlouvou, nařízení č. 211/2011 nicméně vstoupilo v platnost až 1. dubna 2012, tedy více než dva roky po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Vzhledem k tomu, že bez prováděcího nařízení nebylo pro občany možné předkládat občanské iniciativy, jedná se o poměrně mladý institut. Tento fakt současně poukazuje na obecný problém související s Lisabonskou smlouvou, a to je neexistence prováděcích pravidel pro aplikaci nové právní úpravy primárního práva. I v případech, kdy primární právo stanovilo jako předpoklad účinnosti konkrétního ustanovení přijetí upřesňujících prováděcích právních aktů, byly tyto přijímány až následně, s velkým časovým odstupem, což činilo značné aplikační problémy.²⁵ Vzhledem k tomu, že cílem občanské iniciativy je posílit účast občanů na rozhodovacích procesech v Unii, může vést tato dlouhodobá absence prováděcí právní úpravy ke znevěhodnění tohoto institutu.

Analýza dostupných dat ukazuje na počáteční zájem o iniciativu, který však následně spíše stagnuje, než narůstá. Celkový počet zaregistrovaných iniciativ je navíc poměrně malý.²⁶ Nelze proto dojít k závěru, že by se občanská iniciativa stala pro občany široce využívaným nástrojem k participaci na rozhodovacích procesech Unie. Počet zamítnutých iniciativ je 12,²⁷ což je poměrně vysoké číslo, porovnáme-li jej se 17 iniciativami, které Komise zaregistrovala. Vysoký počet zamítnutých iniciativ může odrazovat občany od využívání tohoto institutu. Témata iniciativ jsou rozličná, převažují nicméně ta, která se týkají ochrany zdraví, životního prostředí, sociální problematiky a vzdělání. Občané mají zjevně tendenci využívat tohoto institutu k řešení aktuálních společenských problémů, a nikoli k řešení evropských témat. S ohledem na to, že Unie nemá dostatek pravomocí ve zmíněných oblastech, hrozí riziko deziluze z neúčelnosti tohoto institutu.

Pokud máme posoudit dopady zavedení institutu občanské iniciativy, je třeba analyzovat jeho praktickou aplikaci ve vztahu k účelu právní úpravy, kterým je posílení participace občanů Unie na rozhodování unijních institucí a tím snížení demokratického deficitu. Institucionální a smluvní rámec Unie nedovoluje občanům, zejména z důvodu existence zásady svěřených pravomocí a téměř neomezeného práva Komise na normotvornou iniciativu, přímo předkládat návrhy právních aktů. Je proto velmi důležité, aby byl institut občanské iniciativy koncipován tak, aby po předložení občanské iniciativy měl občan pocit, že touto svou aktivitou dosáhl hmatatelných výsledků. Dosavadní

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

²⁵ Kromě nařízení č. 211/2011 se jednalo i o implementaci článku 291 Smlouvy o fungování EU prostřednictvím nařízení č. 182/2011.

²⁶ K 16. říjnu 2013 bylo zaregistrováno 17 iniciativ.

²⁷ Jedná se o iniciativy, které Komise odmítla zaregistrovat, protože nespĺňují podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 211/2011.

zkušenosti s praktickou aplikací právní úpravy občanské iniciativy nenasvědčují tomu, že by mohlo být výše uvedených předpokladů „úspěšnosti“ dosaženo. V konstrukci občanské iniciativy je navíc řada prvků, které mají svoji oporu v institucionálním a smluvním rámci Unie, mohou však být z pohledu občana členského státu málo srozumitelné. Například požadavek, aby podepsané osoby pocházely z různých členských států, do určité míry popírá rovnost občanů Unie – pokud má 1 milion občanů konkrétní problém, měl by tento být řešen bez ohledu na to, odkud tito občané pocházejí.

V současnosti, kdy je téměř stejný počet občanských iniciativ registrován a odmítán, lze o naplnění účelu právní úpravy občanské iniciativy pochybovat. Podmínky pro odmítnutí registrace jsou nastaveny poměrně vágně, což může rovněž působit zklamání občanům. Stagnující nízký počet zaregistrovaných iniciativ tomuto závěru nasvědčuje. Způsob, jakým je institut občanské iniciativy koncipován, proto připomíná spíše posílené petiční právo, než normotvornou iniciativu. U žádné z občanských iniciativ nebyl dosud úspěšně ukončen sběr podpisů, u deseti z registrovaných iniciativ by se tak mělo stát do konce tohoto roku. Pro naplnění účelu právní úpravy občanské iniciativy bude důležité, jakým způsobem Komise s uzavřenými iniciativami naloží.²⁸ Je určitým paradoxem, že rozšiřování práv spojených s občanstvím Unie se příliš neodrazilo v rostoucím zájmu občanů o aktivní využívání těchto práv. Jednu z příčin tohoto stavu je možno spatřovat v tom, že občané Unie většinou nemají opravdovou potřebu obracet se v průběhu svého života na instituce EU. To vyplývá ze skutečnosti, že evropské orgány a instituce přímo neposkytují veřejné služby, jako jsou zdravotnictví, bydlení, sociální zabezpečení, vzdělání či penze. Tyto služby, spadající převážně pod sociální práva, jsou poskytovány členskými státy. Malá potřeba občanů obracet se na evropské instituce dále vyplývá z toho, že odpovědnost za aplikaci unijního práva nemají instituce EU, ale v souladu s principem nepřímé správy příslušné orgány členských států.²⁹

Další vývoj institutu občanství Unie bude bezesporu, v návaznosti na aplikaci Listiny základních práv Evropské unie a jednotlivých ustanovení Smluv, ve znamení posilování práv spojených s občanstvím Unie, a to zejména práv sociálních a politických.³⁰ Je však současně třeba pracovat na tom, aby občané dali takto přiznaným právům reálný obsah, aby tato práva nezůstala pouze formálním právním institutem, jaký, bohužel, zjevně představuje občanská iniciativa.

²⁸ Postup posouzení občanské iniciativy Komisí upravuje článek 10 nařízení č. 211/2011. V souladu s tímto ustanovením je Komise povinna učinit poté, co iniciativu obdrží, tři kroky: bezodkladně iniciativu zveřejnit v registru; přijmout organizátory na patřičné úrovni a dát jim příležitost, aby podrobně vysvětlili problematiku příslušné občanské iniciativy; vydat do tří měsíců sdělení obsahující její právní a politické závěry ohledně konkrétní iniciativy, případná opatření, která zamýšlí učinit, a odůvodnění, proč tato opatření hodlá nebo nehodlá učinit.

²⁹ DIAMANDOUROS, P. N.: *Union Citizenship After the Lisbon Treaty*, CEUS Research Working Paper 1/2010.

³⁰ V tomto kontextu lze zmínit například návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o statutu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (COM (2012) 0499 v konečném znění).

3. ZÁVĚR – OBČANSTVÍ UNIE MEZI EUROSKEPTIKY A EUROFEDERALISTY

Občanství Unie lze do jisté míry vnímat jako integrální součást federalistické vize evropské integrace. Na příkladu evropské občanské iniciativy lze ukázat možnosti jak snížit demokratický deficit Evropské unie, jenž jí bývá euroskeptiky vytýkán jako základní axiomatický nedostatek, bez jehož existence nelze o Evropské unii nikdy uvažovat jako o státu a o občanství Unie jinak než o „*doplňkovém právním institutu*“ bez reálného významu. Je otázkou času, který směr v evropské integraci převáží. Formální pohled na demokratickou legitimitu je příznačný pro evropské federalisty a příznivce dalšího prohlubování integrace a stal se v podstatě oficiálním východiskem. Lid jako zdroj moci zahrnuje občany Unie jako soubor občanů členských států. Vnímáme-li lid jako zdroj moci, pak institucionálním východiskem musí být logicky parlamentní forma vlády a dominance Evropského parlamentu mezi unijními orgány. Zastánci evropského integračního procesu nedostatečnou demokratičnost Evropské unie spatřovali tradičně v omezených pravomocích Evropského parlamentu a v převaze nevolených orgánů (Rady EU, Komise EU, Evropské rady atd.). Cestu k demokratizaci Evropské unie tak lze primárně vidět v posilování Evropského parlamentu a dále v doplňkových nástrojích, které přiblíží Evropskou unii občanům, ale o kterých občan obvykle neví, že existují, a pokud ví, tak jsou tyto nástroje tak složité, že prakticky každého odradí od toho, aby je využil. Mezi tyto doplňkové nástroje patří také evropská občanská iniciativa, o jejíž složitosti bylo pojednáno výše.

Kritici stávajícího postupu evropské integrace obvykle nevnímají demokracii, potažmo demokratický charakter instituce, jako mechanismus veřejné moci a neredukují demokracii na pouhou formu rozhodovacího procesu, nýbrž hledají a snaží se definovat demokracii a z ní vyvěrající legitimitu materiálně. Jejich postoj by bylo možné definovat Masarykovým výrokem z Čapkových Hovorů s TGM:

Demokracie není jen formou státní, není jen tím, co je napsáno v ústavách; demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry. ... demokracie je diskuse. Ale pravá diskuse je možná jen tam, kde si lidé navzájem důvěřují a poctivě hledají pravdu. Demokracie, to je hovor mezi rovnými, přemýšlení svobodných občanů před celou veřejností – slovo parlament má krásný smysl, jen je učinit tělem! ... Demokracii dělají demokraci a lepší demokracii lepší demokraci.

Hledání materiální stránky demokracie a stejně tak posuzování kvality systému Evropské unie z materiálního pohledu vychází z podstaty základních definičních znaků demokracie, tedy z pojmu lidu (*démos*) a jeho vlády. Lid (*démos*) z materiálního hlediska není jen úhrnem jednotlivců či skupin nalézajících se na daném území. Pokud má být obyvatelstvo určitého území schopno samo si vládnout, musí jít o sourodé společenství spojené vědomím sounáležitosti, solidarity, patriotismu a občanství. Stát vystavený kolem politického národa představuje srozumitelný a přehledný, vnitřně sourodý celek, který vytváří veřejný prostor pro diskusi o politických rozhodnutích, pro volbu a kontrolu politických zástupců, a kde menšina akceptuje rozhodnutí většiny. Ve stávající době je pro drtivou většinu unijních občanů primární příslušnost k jejich státu,

popřípadě v některých případech k regionu (Skotsko, Katalánsko). I pro ty, kteří mají k současnému modelu integrace obecně pozitivní vztah, je unijní identita nástavbová, a většinou pragmatická.

Co z těchto úvah plyne ve vztahu k evropskému občanství? Prvním důležitým závěrem je konstatování, že občanství Unie je v současnosti doplňkem, nikoliv alternativou občanství členských států, což je podle mého názoru i obecně zastávaný názor. Další posilování občanství Unie nikterak nevyřeší problém demokratické legitimacy Evropské unie. Podstatou tohoto jevu je vzdalování rozhodování o věcech veřejných z úrovně národních států, tj. od skutečných lidí na obtížně kontrolovatelnou mezinárodní úroveň. Evropskou unii ovšem nelze nespravedlivě a paušálně kritizovat a zatracovat z doktrinnálních důvodů a narušení klasických státovědných schémat. Evropská unie sehrála velmi výraznou roli v době, kdy se demokratizující se východní a střední Evropa po roce 1989 potýkala s problémy hledání vlastní nově nalézané vnitřní suverenity, ale i vnější suverenity mající svůj odraz v mezinárodním společenství.³¹ Téměř všechny státy bývalého východního bloku se staly v 90. letech členy Rady Evropy, což bylo vyjádřením měti nově se tvořících politických elit stát se součástí demokratického světa.³² Hledání ukotvení v demokratickém mezinárodním společenství bylo po roce 1989 silně ovlivněno existencí Evropských společenství a po roce 1992 i vznikem Evropské unie.³³ Se snahou začlenit se do demokratických mezinárodních struktur se státy východní a střední Evropy dostaly do soukolí dvou navzájem protichůdných procesů, jejichž řešení lze datovat právě k okamžiku vstupu těchto států do Evropské unie. Hledání vlastní suverenity při správě vnitřních záležitostí se projevilo velmi silně v nových ústavách, kdy se většina států vymezila jako demokratické právní státy zachovávající úctu k základním právům člověka a občana.³⁴ Tato zásadní teze nemá proklamativní, ale normativní charakter, neboť definice hodnotové orientace státu na principy demokracie je imanentní součástí existence těchto států jako suverénů akceptovaných mezinárodním společenstvím; nebylo-li by možné v budoucnosti hovořit o demokratických státech majících úctu a reálně dodržujících základní práva a svobody, nebylo by možné

³¹ Obecná státověda definuje klasickou suverenitu jako nezávislost státní moci na jiných mocenských institucích uvnitř i vně státu (teorie Jeana Bodina). Státní moc by tedy měla být nezávislá na jakékoliv jiné autoritě, u vnější suverenity jde zejména o nezávislost na autoritě, která by měla svůj základ v mezinárodním společenství. V současné době již ovšem nelze trvat na tom, že stát byl jediným nejvyšší státní hodnotou, tj. že by byl jediným suverénem na svém území. Státní suverenita v moderním demokratickém státě je proto suverenitou limitovanou. Limitace státní suverenity je dána dělbou moci uvnitř státu a vlivem mezinárodního práva majícího svůj základ v obecně sdílených hodnotách spojených s lidskou důstojností a základními lidskými právy a povinnostmi. Základní přehled o pojmu suverenity a jeho vnímání v běhu času In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998, s. 67 an.

³² Má-li stát požívat plně vnější suverenity a obhájit v současném světě svou vlastní existenci, pak musí být uznán i jinými státy mezinárodního společenství. Stát nemůže existovat bez kooperace s jinými mezinárodními subjekty.

³³ K procesu vzniku Evropského hospodářského společenství, Evropského společenství uhlí a oceli a Evropského společenství pro atomovou energii viz VEBER, V.: *Dějiny sjednocené Evropy*. Praha: Lidové noviny, 2004, s. 240 an.

³⁴ Pokud jsou totiž státy ochotny omezit svou vnější suverenitu, tak vždy v souladu s principy přirozeného práva; k oživení principů přirozeného práva došlo po 2. světové válce. Pozitivisticky nelze odejmout základní práva člověka jeho základní práva, jež jsou imanentní jeho lidství.

ani hovořit o tom, že se jedná o státy požívající vnitřní suverenity pro správu vlastních záležitostí.

Sdílení základních práv a svobod se již nestalo pouze výlučnou věcí každého státu, ale hodnotou sdílenou obecně celým demokratickým mezinárodním společenstvím, včetně Evropské unie. Nelze tedy akceptovat porušování základních práv a svobod, aniž by to nemělo adekvátní odezvu např. Evropské unie. Vnitřní suverenity států střední a východní Evropy nebyla po roce 1989 nikterak zpochybňována, naopak Evropská unie se snažila nevstupovat do správy vnitřních věcí suverénních států. Vnější suverenity spojená a imanentně svázaná s mezinárodními organizacemi, které požívají mezinárodně právní subjektivity ve smyslu klasického mezinárodního práva, nijak nezpochybňuje vnitřní suverenitu těchto států.

Z Evropské unie není třeba mít žádný strach ani obavu, spíše se ukazuje, že deklarovaný strach z expandování Evropské unie je strachem z neisté budoucnosti, před kterou stojí nejenom Evropská unie, ale i národní státy. Obdobně jako tomu bylo po roce 1989 ve státech střední a východní Evropy (obavy států) a obdobně jako tomu bylo v roce 2004, když vstupovalo do Evropské unie 10 nových států (obava Evropské unie). Ani v roce 1989, ani v roce 2004 neměl nikdo představu o tom, co bude následovat. Ani dnes tomu není jinak, budoucnost se má budovat, nikoliv se jí bát s odkazováním na strašáka Evropské unie. To je příliš laciné.

CITIZENSHIP OF NATIONAL STATES AND THE EUROPEAN UNION – PHILOSOPHICAL BASIS AND DEVELOPMENT

Summary

This article deals with an issue of citizenship as a basic constitutional and cultural element, which is defined by the relationship between a citizen and the state. Today the concept of citizenship is undergoing significant transformation associated with the globalization of the economy and society and citizenship is losing its identifying role. Consequently, extreme examples of this development are persons without citizenship, who are not bound by any obligations to the state, but they are not under the protection of any state. This position of desperate persons without citizenship in many cases reflects the limited nature of the doctrine of fundamental human rights and freedoms. The second part of the article deals with the current development of the idea of European Citizens' Initiative, which aims to allow Europeans to identify themselves more with the development of the European Union as an area of regions.

Key words: citizenship, persons without citizenship, European Citizens' Initiative, fundamental human rights and freedoms, European union, globalization

Klíčová slova: občanství, apatridé, Evropská občanská iniciativa, základní lidská práva a svobody, Evropská unie, globalizace