

UNIJNÍ OBČANSTVÍ A ANTIDISKRIMINAČNÍ PRÁVO EU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

1. ÚVOD

Význam zásady rovnosti a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti lze v kontextu práva EU jen stěží přecenit. V obecné rovině označuje preambule SEU rovnost za jednu ze všeobecných hodnot, které vzešly z evropského kulturního, náboženského a humanistického odkazu. Také čl. 2 SEU potvrzuje, že EU je založena mimo jiné na hodnotě rovnosti, a vyzdvihuje dále např. práva příslušníků menšin, nepřipustnost diskriminace, toleranci a rovnost žen a mužů. Princip rovnosti se přitom promítá jak do postavení členských států, jejichž rovnost musí EU podle čl. 4 odst. 2 SEU ctít, tak i do úpravy práv jednotlivců. Aktuální rozměr problematiky rovnosti v právu EU je předurčen především institutem unijního občanství a dynamickým vývojem antidiskriminačního práva.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat vztah mezi úpravou unijního občanství a různými zákazy diskriminace, jak vyplývají z primárního a sekundárního práva EU. Přitom chceme specifické postavení unijních občanů vymezit jak ve vztahu ke státním občanům členských států, tak i ve vztahu k občanům třetích zemí. Přestože různé zákazy diskriminace jsou adresovány různým sociálním skupinám, je na místě zkoumat, jak velký prostor ponechává právo EU pro případné rozlišování mezi unijními občany a státními občany členských států.

Kromě rozlišování na základě státní příslušnosti se do evropského antidiskriminačního práva promítá také zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.¹ Je třeba položit si otázku, zda a popř. do jaké míry zvýhodňuje tento zákaz diskriminace pouze unijní občany či zda se dotýká také postavení občanů třetích zemí. Jinými slovy, posiluje antidiskriminační právo EU postavení unijních občanů, nebo naopak oslabuje jejich privilegované postavení a přibližuje status unijních občanů a občanů třetích zemí?

¹ Tento výčet vychází z čl. 19 SFEU. Výčet obsažený v čl. 21 Listiny základních práv EU je širší a zakazuje navíc např. diskriminaci na základě sociálního původu, genetických rysů, politických či jakýchkoli jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině či majetku.

2. PŮVODNÍ KONCEPCE ROVNOSTI V PRÁVU EU

V odborné literatuře panuje shoda na tom, že zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který privileguje občany členských států EU ve srovnání s občany třetích zemí, představuje centrální „leitmotiv“ evropské integrace,² či dokonce „Magnu Chartu“ pro evropské právo.³ Tento princip byl proto již v roce 1957 začleněn do čl. 7 SEHS. Vedle zakotvení obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti upravila SEHS také speciální zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v souvislosti s volným pohybem pracovníků (čl. 48 odst. 2 SEHS) a svobodou usazování (čl. 52 odst. 1 SEHS).⁴

Z koncepčního hlediska bylo nutné komunitární zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti vymezit jednak vůči národní úpravě rovnosti, která vychází z ústavních principů, a jednak vůči lidskoprávnímu zákazu diskriminace, který byl kodifikován např. v čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na první pohled se jednalo o tři odlišné skupiny adresátů. Ústavní princip rovnosti měl být adresován občanům daného státu, lidskoprávní úprava zákazu diskriminace byla zaměřena na všechny lidské bytosti bez rozlišování na základě státní příslušnosti a komunitární zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti byl adresován všem občanům členských států EHS. Nejširší materiální rozsah měla přirozeně ústavní úprava rovnosti, protože se vztahovala zpravidla na všechny oblasti vnitrostátního práva. Oproti tomu byl lidskoprávní zákaz diskriminace garantován jen v kontextu základních lidských práv nebo, jak to vyjadřuje čl. 14 EÚLP, jen při „užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou“.

Komunitární zákaz diskriminace, založený na čl. 7 SEHS, vylučoval diskriminaci na základě státní příslušnosti jen pro ty právní oblasti, které souvisely s použitím základních smluv. Složitým problémem identifikací konkrétní vazby mezi určitou skutečností a komunitárním právem se zabýval Soudní dvůr v celé řadě případů. Za směrodatný lze považovat výklad podaný Soudním dvorem v případě Cowan,⁵ ve kterém se britský občan stal obětí trestného činu ve Francii a marně se domáhal před francouzskými orgány odškodnění podle pravidel vnitrostátního práva.⁶ Tato pravidla totiž stanovila, že odškodnění ze strany státu měla být poskytnuta jen občanům těch států, které na základě mezinárodní smlouvy poskytovaly recipročně stejné plnění také francouzským občanům, a občanům dalších států, kteří byli držiteli francouzského povolení k pobytu.

Pan Cowan, který nespadal ani do jedné z těchto zvýhodněných skupin cizinců, argumentoval, že dané rozlišování brání turistům z členských států ve volném pohybu do

² Viz FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht. (Band 4) – Europäische Grundrechte*. Berlin: Springer, 2009, s. 967.

³ Srov. např. THIELE, C.: *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*. Berlin: Springer, 2008, s. 112.

⁴ Vedle zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zavedla základní smlouva EHS ve svém čl. 119 také zákaz diskriminace na základě pohlaví, a to konkrétně podle zásady stejné odměny mužů a žen. Analýza této úpravy však není předmětem tohoto příspěvku.

⁵ Případ 186/87.

⁶ Pro český překlad případu viz KANCELÁŘ POSLANECKÉ SNĚMOVNY, PARLAMENTNÍ INSTITUT: *Výbraná rozhodnutí Evropského soudního dvora*, překlad č. 1.115 (zpracovali Z. Masopust a R. Drahozalová). Praha, 1999, s. 48–51.

jiných členských států a omezují proto volný pohyb služeb. Oproti tomu francouzská vláda v řízení před Soudním dvorem namítla, že francouzská úprava nepředstavovala překážku volného pohybu služeb, ale vyjádřila klíčovou myšlenku národní solidarity. Ta vycházela z těsného svazku mezi občany a státem. Dále Francie uvedla, že úprava odškodnění, kterého se marně domáhal pan Cowan, byla záležitostí národního trestního řádu. Podle Francie nemohly trestní řád a trestní řízení jako záležitosti národní suverenity spadat do předmětu úpravy Smluv ve smyslu čl. 7 SEHS.

Soudní dvůr odmítl oba argumenty s tím, že pokud komunitární právo zaručuje fyzickým osobám právo cestovat do jiného členského státu, pak ochrana těchto osob před újmou v daném členském státě musí mít stejnou úroveň jako ochrana jeho státních příslušníků nebo jiných osob s trvalým pobytem. Podle Soudního dvora vyplýval tento závěr ze samotné logiky volného pohybu. Co se týče úpravy trestního práva a trestního řízení, Soudní dvůr sice připustil, že se jedná v zásadě o výlučnou kompetenci členských států. Současně však dodal, že komunitární právo stanoví určité meze i suverénním kompetencím a že v těchto mezích nesmí národní právo zakládat diskriminaci na základě státní příslušnosti.

Přesné vymezení aplikovatelnosti zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti bylo v odborné literatuře vždy sporné. Bohatá judikatura Soudního dvora týkající se např. přístupu ke vzdělávání, národních procesních předpisů, úpravy duševního vlastnictví či národní registrace lodí se stala brzy předmětem kritiky.⁷ Obavy odborníků vyvolalo zejména postupné rozšiřování pravomocí EHS v souvislosti se sbližováním právních předpisů za účelem posilování vnitřního trhu. Pravda ovšem je, že celá řada komunitárních pravomocí, které mohly být původně vnímány jako velmi sporné, byla postupem času potvrzena v normách primárního a sekundárního práva.

Přestože Soudní dvůr ve své rozhodovací činnosti a členské státy při dalších reformách základních smluv přistupovaly k aplikaci zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti velmi otevřeně, nemohl komunitární zákaz diskriminace nikdy dosáhnout stejné kvality ústavní rovnosti státních občanů. Nahradit princip ústavní rovnosti přitom ani nebylo cílem komunitární úpravy zákazu diskriminace. Již původní znění čl. 7 SEHS, které omezovalo zákaz diskriminace na souvislosti s použitím Smluv, zcela zřejmě počítalo s tím, že členské státy mohly s vlastními občany zacházet výhodněji než s občany jiných členských států, a to ve všech oblastech, na které se komunitární právo nevztahovalo. Tak stanovil např. již původní čl. 55 SEHS, že se svoboda usazování nevztahuje na činnosti, které jsou spojeny s výkonem veřejné moci.

Omezený rozsah aplikace komunitárního zákazu diskriminace se ukázal také v případech tzv. obrácené diskriminace. Soudní dvůr opakovaně potvrdil, že v záležitostech, které nemají komunitární prvek, a proto nesouvisejí s použitím Smluv, mohou být státní občané nejen zvýhodňováni oproti občanům jiných členských států, ale za určitých podmínek také znevýhodňováni. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti nezavázal členské státy k tomu, aby obrácenou diskriminaci odstranily. I po přijetí čl. 7 SEHS zbyl tedy poměrně široký prostor na rozlišování mezi vlastními občany na jedné straně a občany ostatních členských států na straně druhé.

⁷ Srov. podrobněji HOLOUBEK, M.: Art. 12 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 28–31.

Co se týče vymezení komunitárního zákazu diskriminace vůči lidskoprávnímu záka-
zu diskriminace, je třeba připomenout, že čl. 14 EÚLP předcházel čl. 7 SEHS o několik
let. Čl. 14 EÚLP zakazuje diskriminaci založenou na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví,
rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo
sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.
Vzhledem k tomu, že čl. 14 EÚLP má pouze akcesorní charakter, byl jeho významu
v systému EÚLP poměrně malý. Pokud ESLP konstatoval porušení konkrétního ma-
teriálního práva podle EÚLP, ve většině případů již dále nezkoumal případné porušení
zákazu diskriminace podle čl. 14 EÚLP. Pokud naopak ESLP považoval zásah do kon-
krétního lidského práva za oprávněný, nebyl z jeho hlediska v daném případě porušen
ani zákaz diskriminace.⁸ Pouze výjimečně zjistil ESLP porušení diskriminace tam, kde
samotný zásah do lidského práva podle EÚLP byl považován za legitimní.⁹

3. ZÁKAZ DISKRIMINACE NA ZÁKLADĚ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ A ÚPRAVA UNIJNÍHO OBČANSTVÍ PO PŘIJETÍ MAASTRICHTSKÉ SMLOUVY

Pojem občanství EU byl zaveden Maastrichtskou smlouvou z roku 1992,
a to konkrétně v rámci druhé části SES. Do první části SES (čl. 6) zařadila Maas-
trichtská smlouva zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.¹⁰ Přestože úpravy
unijního občanství a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti byly takto od
sebe odděleny, vyšlo brzy najevo, jak překvapivý a obrovský potenciál tkví ve spojení
obou právních institutů. Čl. 8a SES ve znění podle Maastrichtské smlouvy potvrdil ka-
ždému unijnímu občanovi právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských
států. Oddělením volného pohybu unijních občanů od konkrétní ekonomické činnosti
byl původní rámec tržních svobod značně překročen a byla otevřena nová dimenze
zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.

Novou situaci velmi brzy zohlednil Soudní dvůr, který např. v kauze Sala¹¹ rozhodo-
val o případné diskriminaci španělské státní příslušnice, která původně, tzn. v 70. a 80. le-
tech minulého století, uplatňovala volný pohyb pracovníka v Německu. Poté, co od roku
1989 začala v Německu pobírat sociální dávky, stal se její pobytový status nejistý, a tak
získala formální povolení k pobytu až v roce 1994. Když předtím v roce 1993 požádala
o příspěvek na výchovu svého čerstvě narozeného dítěte, byl její nárok odmítnut s tím,
že nebyla držitelka platného povolení k pobytu.

Německý soud, který v dané věci předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku,
správně vnímal případ paní Salý jako problém aplikace nařízení Rady (EHS) č. 1612/68
o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a tázal se Soudního dvora, zda lze
paní Salu ve smyslu čl. 7 odst. 2 citovaného nařízení považovat za pracovníka z jiného

⁸ EHLERS, D. et al. (Hg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. 3. Auflage. Berlin: De Gruyter, 2009, s. 108.

⁹ Srov. např. PÖSCHL, M.: *Gleichheit vor dem Gesetz*. Wien: Springer, 2008, s. 631–638.

¹⁰ Maastrichtská smlouva zavedla do čl. 6 SES nový druhý odstavec, podle něhož Rada byla zmocněna
k přijímání předpisů zakazujících diskriminaci na základě státní příslušnosti.

¹¹ Věc C-85/96.

členského státu, který požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. To mohlo být v roce 1993 ještě velmi sporné. Alternativně poukázal německý soud na nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství a položil otázku, zda příspěvek na výchovu dítěte je rodinnou dávkou ve smyslu nařízení č. 1408/71.

Soudní dvůr nejprve vysvětlil, že příspěvek na výchovu dítěte, jak byl upraven v německém právu, spadal z věcného hlediska jednoznačně do působnosti obou citovaných směrnic. Co se týče kvalifikace paní Saly jako pracovnice ve smyslu komunitárního práva, Soudní dvůr suše konstatoval, že mu německý soud neposkytl dost relevantních informací na to, aby tuto klíčovou otázku zodpověděl. Soudní dvůr v této souvislosti připomenul, že postavení pracovníka může působit určité účinky také po skončení pracovního poměru a že osoba, která se skutečně uchází o zaměstnání, musí být rovněž považována za pracovníka.

Z hlediska tohoto příspěvku najdeme nezajímavější rozbor v závěrečné části rozsudku. Evropská komise totiž v daném řízení před Soudním dvorem upozornila na to, že od 1. listopadu 1993, když Maastrichtská smlouva vstoupila v platnost, měla paní Sala v každém případě právo pobytu podle čl. 8a SES, tedy jako unijní občanka. Soudní dvůr souhlasil a potvrdil, že se na paní Salu vztahují nová ustanovení o unijním občanství. Podle Soudního dvora patří k právům unijních občanů také právo nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti. Tímto argumentem Soudní dvůr spojil úpravu unijního občanství, která byla obsažena v čl. 8 odst. 2 SES, se zákazem diskriminace podle čl. 6 SES, a dovodil v konkrétním případě, že Německo nemělo od unijních občanů pro účely přiznání sociální dávky vyžadovat doklady, které nevyžadovalo od vlastních občanů.

Programově zformuloval Soudní dvůr význam unijního občanství v kauze Grzelczyk,¹² která nastolila problém přístupu studentů z jiných členských států k sociálním dávkám. Sporná sociální dávka byla původně vyhrazena pouze belgickým občanům, kteří měli skutečné bydliště v Belgii a neměli dostatečné prostředky. Později byl okruh beneficentů rozšířen také na pracovníky z jiných členských států, kteří měli skutečné bydliště v Belgii a nedisponovali potřebnými prostředky. Pan Grzelczyk, který jako francouzský občan žil ve Francii, však nespadal ani do této kategorie, poněvadž byl studentem.

Belgický soud se na Soudní dvůr obrátil s otázkou, zda úprava unijního občanství a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti brání pro účely poskytování sociální dávky rozlišování mezi pracovníky ve smyslu komunitárního práva a ostatními unijními občany. Soudní dvůr odpověděl, že působení zákazu diskriminace podle čl. 6 SES je skutečně třeba posoudit ve spojení s unijním občanstvím. Soudní dvůr doslova doplnil, že status unijního občana je určen k tomu „být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnost a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení“.

¹² Věc C-184/99.

Obdobně velkoryse vymezil Soudní dvůr status unijních občanů také v případě Bickel a Franz,¹³ který se týkal užívání jazykových práv původně koncipovaných jen pro příslušníky německy mluvící menšiny v Jižním Tyrolsku. Když se těchto práv domáhali dva unijní občané z Německa a Rakouska a dožadovali se vedení soudního řízení v němčině, předložil příslušný italský soud otázku, zda lze takové právo odvodit z kombinace zákazu diskriminace podle čl. 6 SES a ustanovení o unijním občanství. Soudní dvůr dospěl k závěru, že jazykový režim v Jižním Tyrolsku zvýhodňoval italské občany ve srovnání s unijními občany, kteří využili svého práva na volný pohyb. Zákaz diskriminace podle čl. 6 byl proto podle Soudního dvora porušen.

Doktrína z tohoto rozsudku dovodila, že s ohledem na obecné právo na volný pohyb existuje stále méně situací, které nespádají do působnosti komunitárního práva. Streinz jako výjimku připouští např. případy, které se týkají čistě vnitrostátních okolností.¹⁴ Holoubek dokonce argumentoval, že se mimo působnost práva EU nachází jen ty právní oblasti, pro které je výjimka upravena přímo v základacích smlouvách.¹⁵ Ve všech ostatních případech, které mají určitou vazbu na komunitární právo, musí být vnitrostátní úprava v souladu se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti.

4. PŘÍNOS AMSTERODAMSKÉ SMLOUVY

Amsterodamská smlouva nezasáhla do struktury první a druhé části SES. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti zůstal nyní jako čl. 12 v její první části SES, úprava unijního občanství byla nadále upravena v části druhé (čl. 17–22 SES). Do antidiskriminačního práva však přinesla Amsterodamská smlouva jednu významnou novinku, a to v podobě čl. 13 SES, podle něhož mohla Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Řada politiků a právníků považovala zavedení čl. 13 SES za jeden z nejvýznamnějších přínosů Amsterodamské smlouvy.¹⁶ Ačkoli se instituce ES, a to zejména Evropský parlament, zabývaly problematikou rasismu již dříve a přijaly řadu nezávazných dokumentů, neexistovalo v primárním právu pro tuto oblast zmocnění k přijímání závazných předpisů. Zavedením čl. 13 SES byl tento nedostatek odstraněn.

Zmocnění Rady podle čl. 13 SES bylo však omezeno odkazem na pravomoci svěřené Společenství v jeho základací smlouvě. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti byl v čl. 12 SES vymezen ve vztahu k použití základací smlouvy a podle judikatury Soudního dvora měla pro aplikovatelnost této normy postačit určitá vazba na situaci, která byla komunitárním právem upravena. Oproti tomu bylo zmocnění podle čl. 13

¹³ Věc C-274/96.

¹⁴ Viz STREINZ, R.: Art. 12 EGV. In STREINZ, R. (Hg.): *EU/EGV-Kommentar*. München: C. H. Beck, 2003, č. 24.

¹⁵ HOLOUBEK, M.: Art. 12 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 31.

¹⁶ Viz pro konkrétní odkazy ALTHOFF, N.: *Die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft in der Europäischen Gemeinschaft aus gehend von Art. 13 EG*. Frankfurt am Main, 2006, s. 23.

SES závislé na konkrétní legislativní pravomoci ES. Pouhá vazba na situaci upravenou komunitárním právem tedy nebyla v tomto případě dostačující. Holoubek proto dovodil, že na základě čl. 13 SES nemohla Rada přijmout např. procedurální nebo organizační normy v oblastech, které spadaly do působnosti členských států.¹⁷ Zákaz diskriminace podle 12 SES se ovšem mohl vztahovat i na takové úpravy.

Když byla v červnu roku 2000 přijata první klíčová směrnice podle čl. 13 SES, a to směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, odkázal její čl. 3 o oblasti působnosti výslovně na rámec pravomocí svěřených Společenství.

Z hlediska tohoto příspěvku však chceme věnovat menší pozornost problematice rozdělení pravomocí EU a členských států a zaměřit se místo toho na okruh beneficentů případných norem, které mohou být přijímány na základě čl. 13 SES. Zatímco předchozí článek 12 SES navazuje jednoznačně na občanství členských států, a byl proto po přijetí Maastrichtské smlouvy uchopen ve spojení s institutem unijního občanství, promítal se do čl. 13 SES obecný lidskoprávní princip. Body 2 až 4 preambule směrnice 2000/43 jasně a jednoznačně zdůrazňují lidskoprávní kontext zákazu diskriminace na základě rasy a etnického původu. Bod 2 preambule totiž odkazuje na čl. 6 SEU, podle něhož je EU založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na zásadách právního státu. Bod 3 zmiňuje ochranu před diskriminací, která je na univerzální úrovni uznána ve Všeobecné deklaraci lidských práv, v Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen, v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace, v Paktu OSN o občanských a politických právech a v Paktu OSN o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Jako referenční bod evropské lidskoprávní úpravy rovnosti je zmíněna Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve svém bodu 4 zdůrazňuje preambule význam dodržování základních práv a svobod včetně svobody sdružování.

Tyto odkazy zřejmě naznačují, že beneficenty úpravy podle čl. 13 SES mají být všichni jednotlivci bez ohledu na jejich státní příslušnost. Výmluvný je bod 16 preambule směrnice 2000/43, podle něhož je důležité chránit všechny fyzické osoby proti diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu. Na druhé straně však samotný odkaz na pravomoci, které byly Společenství svěřeny, vylučuje takto širokou interpretaci, protože, jak připomenul Soudní dvůr ve svém posudku 2/94,¹⁸ žádné ustanovení Smlouvy tehdy neudělovalo orgánům ES pravomoc přijímat pravidla v oblasti lidských práv nebo uzavírat mezinárodní úmluvy v této oblasti. Toto napětí volá po řešení, které spojuje lidskoprávní a komunitární zákaz diskriminace. V rámci konkrétních oblastí, ve kterých byly ES svěřeny legislativní pravomoci, je Rada zmocněna k přijímání předpisů ve prospěch všech osob, a to zejména také příslušníků třetích států. Pokud ovšem primární právo vyhrazuje některá práva unijním občanům, je pravomoc Rady podle čl. 13 SES omezena.¹⁹ V tomto duchu stanoví např. čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43, že se přijatá úprava netýká rozdílů v zacházení na základě státní příslušnosti. Konkrétně

¹⁷ HOLOUBEK, M.: Art. 13 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 5.

¹⁸ Posudek 2/94 ze dne 28. března 1996 („Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“).

¹⁹ HOLOUBEK, M.: Art. 13 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 7.

citované ustanovení zmiňuje úpravu vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na území členských států.

V dosavadní kazuistice ještě nebyl vztah zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a zákazu diskriminace z důvodů uvedených v čl. 13 SES koncepčně řešen. V hlavním případě Feryn,²⁰ který byl rozhodnut v červenci 2008, se Soudní dvůr nezabýval konkrétním případem diskriminační praxe, ale problematickými výroky, které belgický zaměstnavatel učinil na veřejnosti. Dotyčný zaměstnavatel totiž v televizním rozhovoru zodpověděl otázku, zda zachází stejným způsobem s osobami cizího původu jako s osobami domácího původu. Poukázal na to, že jeho zákazníci si nepřejí jako montéry bezpečnostních dveří osoby cizího původu a že musí tyto požadavky splnit, pokud nechce skončit s podnikáním.

Z formulace „osoby cizího původu“, která se prolíná rozsudkem Soudního dvora, na první pohled nevyplyývá, zda se v daném případě jednalo o unijní občany či občany třetích států. Ve stanovisku generálního advokáta je však blíže specifikováno, že problematickému televiznímu vystoupení předcházela rozhovor ředitele společnosti Feryn s místními novinami, ve kterém byla řeč o „Maročanech“ ucházejících se o práci. Tehdy zaměstnavatel vysvětlil, že se v reakci na vypsání konkursu na pozici montérů během dvou týdnů ozvali pouze „Maročané“, které ovšem podle jeho tvrzení nikdo ze zákazníků nechtěl.²¹

Ani na základě tohoto zpřesnění okolností případu však není zcela jasné, zda v daném případě šlo o diskriminaci unijních občanů marockého původu, belgických občanů marockého původu či marocké občany. Z kritizovaného rozhovoru nevyplyvá jednoznačně, zda by společnost Feryn zaměstnala belgické občany marockého původu či migrující unijní občany marockého původu. Vzhledem k tomu, že sám Soudní dvůr problematiku marockého původu vůbec ani nezmínil, lze předpokládat, že tuto případnou diferenciaci považoval za nerelevantní. Pak už není tak překvapivé, že se v celém rozsudku nevyskytuje jediný odkaz na institut unijního občanství.

Ani belgický soud první instance se těmito otázkami příliš intenzivně nezabýval a zamítl žalobu nevládní organizací proti společnosti Feryn s tím, že veřejná prohlášení sama o sobě nepředstavují zakázanou diskriminaci, pokud není prokázáno, že zaměstnavatel odmítl alespoň jednoho uchazeče na základě jeho cizího původu. Žádný takový případ ovšem prokázán nebyl, a proto bylo nemožné určit, na koho konkrétně se výrok o „Maročanech“ vůbec vztahoval. Belgický soud druhé instance přesto položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se aplikace a aplikovatelnosti směrnice 2000/43.

Ve věci rozhodl Soudní dvůr, že veřejné prohlášení zaměstnavatele o tom, že nepřijme uchazeče určitého rasového nebo etnického původu, představuje zakázanou přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2000/43 a že na základě takového prohlášení přechází důkazní břemeno v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice 2004/43 na zaměstnavatele.

²⁰ Věc C-54/07.

²¹ Podle stanoviska generálního advokáta se mělo jednat o následující výrok: „Mimo těchto Maročanů se za dva týdny na náš inzerát nikdo nepřihlásil. [...] Ale my nehledáme Maročany. Naši zákazníci je nechtějí. Mají instalovat sklápěcí vrata v soukromých domech, často vilách, a tito zákazníci nechtějí, aby chodili k nim domů.“

Je však občanství případných odmítnutých uchazečů o práci opravdu zcela nerelevantní? Pokud se občan třetí země, tzn. např. marocký občan, poprvé uchází o pracovní místo v členském státě EU, lze předpokládat komplexní vnitrostátní proceduru, která spojuje řízení o vydání pracovního povolení (na základě poptávky ze strany zaměstnavatele) s řízením o povolení k pobytu. Nutná součinnost zaměstnavatele se tedy týká nepřímo také otázky vstupu a pobytu na území členského státu, na kterou se však úprava směrnice 2000/43 podle jejího čl. 3 odst. 2 vůbec neměla vztahovat. Lze litovat, že Soudní dvůr konstatoval v daném případě přímou diskriminaci ze strany zaměstnavatele, aniž by se spojitostí mezi diskriminací na základě státní příslušnosti a diskriminací na základě rasy a etnického původu vůbec zabýval.

5. SITUACE PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Lisabonská smlouva z roku 2007 v podstatě převzala ustanovení týkající se zákazu diskriminace podle čl. 12 a 13 SES do Smlouvy o fungování EU. Malá změna se týká jen úpravy příslušného legislativního procesu. Také institut unijního občanství byl bez podstatných změn převzat do SFEU.²² Novinku však představuje nová systematika. Část druhá SFEU nyní spojuje zákaz diskriminace, tzn. čl. 18 a 19 SFEU, a institut unijního občanství, který je upraven v čl. 20 a 24 SFEU, do jednoho celku. Přitom čl. 18 SFEU slouží nadále jako zakotvení privilegovaného postavení unijních občanů, zatímco na základě čl. 19 SFEU mohou být proti zakázaným formám diskriminace chráněni také občané třetích zemí.

Další přínos Lisabonské smlouvy, který je pro účely této studie relevantní, spočívá v tom, že se Listina základních práv EU stala v souladu s čl. 6 odst. 1 SEU právně závaznou. Součástí primárního práva je proto nyní také hlava III Listiny základních práv, která nese název „Rovnost“. Zatímco čl. 20 Listiny stanoví, že před zákonem jsou si všichni rovni, kodifikuje čl. 21 jak zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, tak i zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických rysů, jazyka, náboženského vyznání nebo přesvědčení, politických názorů či jakýchkoli jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Vysvětlení k Listině základních práv, která byla vypracována prezidiem Konventu a byla aktualizována prezidiem Evropského konventu, poznamenávají k čl. 20 Listiny, že toto ustanovení odpovídá obecné právní zásadě rovnosti, která je obsažena ve všech evropských ústavách. Tato poznámka je sice v podstatě správná, ale ponechává stranou skutečnost, že některé ústavy členských států (např. finská, nizozemská a švédská

²² Za nejvýraznější změnu lze považovat zavedení občanské iniciativy podle čl. 24 odst. 1 SFEU.

ústava) garantují rovnost jako obecné lidské právo,²³ zatímco naprostá většina ústav členských států koncipuje rovnost jako status státních občanů.²⁴

Konkrétní význam čl. 20 Listiny lze určit pouze na základě judikatury Soudního dvora. Ten totiž již v 70. letech minulého století dospěl k závěru, že zásada rovnosti je obecnou zásadou komunitárního práva. V případě Ruckdeschel,²⁵ ve kterém vyvstal problém případného nerovného zacházení s moukou a škrobem, potvrdil Soudní dvůr, že obecná zásada rovnosti patří k základním principům práva ES. Aplikací této zásady na státní občany a občany jiných členských států se však nezabýval. Ani další případy, které jsou uvedeny ve zmíněných Vysvětleních prezidia Konventu, nedokážou daný rozpor vyjasnit. V případě Racke²⁶ se jednalo o odlišné zacházení s různými druhy vína, která byla do ES dovážena z třetích zemí. Případy EARL²⁷ a Karlsson²⁸ se týkaly podmínek obchodování s mlékem vyrobeným v rámci ES, konkrétně ve Francii a ve Švédsku.

Ačkoli se uvedená judikatura Soudního dvora nevyjadřuje k problému, nakolik je obecná zásada rovnosti aplikovatelná na unijní občany a občany třetích států, potvrzuje doktrína, že nositelem práva podle čl. 20 Listiny jsou všichni. Podle Kugelmanna se mohou rovnosti podle čl. 20 Listiny dovolat jak unijní občané, tak i občané třetích zemí.²⁹ K obdobným závěrům dospívá doktrína ve vztahu k zákazům diskriminace obsaženým v čl. 21 Listiny. I zde má platit, že nositelem práva jsou všichni.³⁰

Konkrétní aplikovatelnost těchto zásad na unijní občany a občany třetích zemí lze určit pouze ve spojení s jejich věcnou působností. Vysvětlení prezidia Konventu poznamenávají k čl. 21 odst. 1 Listiny vcelku trefně, že citovaná norma upravuje zákaz diskriminace ze strany orgánů a institucí EU při výkonu pravomocí, které jí jsou v primárním právu svěřeny, a také ze strany členských států, pokud provádějí právo EU. Tato spojitost s čl. 51 o aplikovatelnosti Listiny je zřejmě klíčem k identifikaci rozsahu zákazu diskriminace v kontextu unijního občanství. S ohledem na tento právní rámec mohou Vysvětlení prezidia Konventu právem konstatovat, že čl. 21 Listiny nemění rozsah pravomocí, které jsou obsaženy také v čl. 19 SFEU. Tento závěr není zpochybňován ani odlišným zněním obou ustanovení.

²³ Viz také čl. 1 odst. Listiny základních práv a svobod ČR, podle něhož lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Listina základních práv a svobod však současně počítá s tím, že některá lidská práva jsou vyhrazena pouze občanům ČR (např. právo vlastnit určité věci ve smyslu čl. 11 odst. 2 LZPS nebo práva příslušníků menšin ve smyslu čl. 25 LZPS).

²⁴ Srov. HÖLSCHIEDT, S.: Artikel 20. In MEYER, J. (Hg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 271–277.

²⁵ Věc 117/76 a 16/77.

²⁶ Věc 283/83.

²⁷ Věc C-15/95.

²⁸ Věc C-292/97.

²⁹ KUGELMANN, D.: Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze. In MERTEN, D. – PAPIER, H.-J. (Hg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*. Band VI/1 (Europäische Grundrechte 1). Heidelberg: Müller, 2010, s. 979–1029, 995.

³⁰ HÖLSCHIEDT, S.: Artikel 20. In MEYER, J. (Hg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 271–277.

6. PŘIBLIŽOVÁNÍ STATUSU UNIJNÍCH OBČANŮ A OBČANŮ TŘETÍCH ZEMÍ

Výše analyzovaný vývoj evropského antidiskriminačního práva vedl k určitému přibližování statusu unijních občanů a občanů třetích zemí. Za klíčový milník lze v této souvislosti považovat zavedení čl. 13 SES ve znění podle Amsterdamské smlouvy. Zejména zákaz diskriminace na základě rasy a etnické příslušnosti, jak vyplývá z úpravy směrnice 2000/43, zajišťuje za určitých okolností občanům třetích zemí stejná práva jako unijním občanům. Na druhé straně lze podle věcného kontextu nadále vymezit práva, která jsou vyhrazena jen občanům EU, a práva, která přísluší také občanům třetích zemí. Např. v oblasti migrační politiky je dokonce možné rozlišovat mezi právy určenými občanům jen některých třetích zemí a právy, která náleží všem občanům třetích zemí.

Vzhledem k tomu, že původní koncepce zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti byla zaměřena na integraci společného trhu členských států, bylo také přirozené, že zákaz diskriminace a rovnost občanů členských států byly spojeny se základními tržními svobodami. Tomuto pojetí, které navazovalo na konkrétní účast na společném trhu, odpovídal výraz „tržní občan“.³¹ Podle Hustera se nezměnila tato koncepce ani v důsledku sporné judikatury Soudního dvora, která některá oprávnění státních občanů rozšířila na unijní občany. Stále byla zásada rovnosti úzce spjata s cílem ekonomické a popř. také politické integrace.³²

Tomuschat právem upozorňuje na to, jak zajištění zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti bylo v citlivých ekonomických oblastech podmíněno principem reciprocity. Přitom nepostačila členským státům pouhá formální deklarace vzájemnosti, ale bylo nutné normativní úpravu komunitární rovnosti opřít o účinnou právní ochranu v podobě nadnárodního soudnictví.³³ Poté, co nástroje mezinárodní a evropské ochrany lidských práv kodifikovaly různé zákazy diskriminace a rozšířily přístup k základním lidským právům a svobodám také cizincům, zbyla ekonomická oblast nadále jako poměrně úzký prostor pro úpravu zvláštního zacházení se státními občany, resp. unijními občany. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v tomto smyslu rozšířila původní privilegia státních občanů na občany EU, ale už ne na občany třetích států, kteří do systému recipročních práv a povinností nebyli začleněni.

Dynamický vývoj mezinárodní a evropské ochrany však postupně zasáhl a zasahuje do ekonomického prostředí a rozšiřuje původní privilegia také na občany třetích zemí. Jako příklad může sloužit Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle jehož čl. 6 smluvní strany uznávají právo na práci jakožto právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací. Příslušný Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva vydal v roce 2005 obecný komentář k výkladu tohoto práva, ve kterém opakovaně zdůraznil, že právo na práci přísluší každému člověku. Na druhé straně však připouští stejný komentář odlišný status migrujících pracovníků.

³¹ K problematice vymezení statusu státních občanů, tržních občanů a unijních občanů viz např. SCHORKOPF, F.: *Der Europäische Weg. Grundlage der Europäischen Union*. Tübingen, 2010, s. 65–69.

³² HUSTER, S.: Gleichheit im Mehrebenensystem: Die Gleichheitsrechte der Europäischen Union in systematischer und kompetenzrechtlicher Hinsicht. *EuR*, 2010, Heft 3, s. 325–337.

³³ TOMUSCHAT, C.: Gleichheit in der Europäischen Union. *ZaöRV*, 2008, Vol. 68, s. 327–346, 332.

O přesné vymezení tohoto statusu se Výbor ani nesnažil. Interpretace práva na práci jako práva každého by v konkrétních případech zřejmě narazila na praxi států, která poskytuje cizincům právo na práci pouze na základě zvláštního povolenacího procesu. V obecné úrovni však Výbor dal dostatečně najevo, že současná koncepce rovnosti vnímá rozlišování na základě státní příslušnosti jako nežádoucí.

Lidskoprávní koncepce, podle níž mají být cizincům zaručena také sociální a hospodářská práva, se promítá i do dalších dokumentů OSN. Rozlišování na základě státní příslušnosti je v praxi lidskoprávních orgánů považováno za podezřelý přístup, který musí být státy vysvětlen přesvědčivými důvody.³⁴ Jasný standard formuluje v tomto směru obecné doporučení č. 30, které Výbor OSN proti rasové diskriminaci přijal v roce 2004.³⁵ Podle příslušného Výboru je třeba odlišné zacházení založené na občanství nebo migračním statusu kvalifikovat jako zakázanou diskriminaci ve smyslu Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, pokud konkrétní kritéria rozlišování nesledují ve světle účelu a principů Úmluvy legitimní cíl či nejsou nepřiměřená. Výbor proti rasové diskriminaci proto vyzval smluvní strany Úmluvy, aby o své legislativě týkající se statusu cizinců pravidelně podávaly zprávu.

Obecné doporučení č. 30 konsekventně zmiňuje problematiku ukončení pobytu cizinců a hospodářská a sociální práva cizinců. Co se týče ukončení pobytu, nabádal Výbor smluvní státy např. k tomu, aby nevyhostily cizince s dlouhodobým pobytem, pokud takové opatření představuje nepřiměřený zásah do práva na rodinný život. S ohledem na hospodářská a sociální práva vyzdvihl Výbor zejména oblasti vzdělávání, bydlení, zaměstnání a zdravotnictví. Konkrétně žádal Výbor stejná práva pro občany a cizince v otázkách přístupu k bydlení. Na druhé straně uznal Výbor rozdíly v přístupu k zaměstnání, když potvrdil právo států na používání nástroje pracovního povolení.

Dynamický vývoj v otázce zrovnoprávnění cizinců vyplývá nejen z komplexního obsahu obecného doporučení č. 30, ale také z jeho srovnání s předchozím obecným doporučením č. 11, který byl Výborem proti rasové diskriminaci přijat v roce 1993.³⁶ Text tohoto doporučení obsahoval jen 3 stručné odstavce, přičemž jeho hlavními body byly zákaz diskriminovat mezi cizinci z různých zemí a povinnost smluvních států podávat zprávy o implementaci opatření týkajících se cizinců.

Nové pravidlo, podle něhož rozlišování mezi občany a cizinci vyžaduje racionální vysvětlení ze strany smluvní strany, aplikoval Výbor proti rasové diskriminaci např. ve své závěrečné zprávě k implementaci Úmluvy v Dánsku.³⁷ Výbor konkrétně kritizoval dánskou vládu za to, že sice finančně podporovala dvojjazyčné vzdělání ve prospěch dětí pocházejících ze zemí Evropského hospodářského prostoru, ale přestala financovat vzdělání ve vlastním rodném jazyce pro děti z jiných zemí. Výbor doporučil Dánsku, aby svoji politiku přehodnotil, protože zřejmě nepovažoval dánské opatření za proporcionální.

³⁴ DE SCHUTTER, O.: *Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung (im Auftrag des Europäischen Netzwerkes von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung)*. Luxembourg, 2010, s. 59.

³⁵ CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004), Discrimination against non-citizens.

³⁶ UN Doc. A/48/18 at 112 (1994), On non-citizens.

³⁷ CERD/C/DEN/CO/17. Zpráva byla přijata dne 19. října 2006.

Obdobně aktivisticky přistoupil k problematice diskriminace na základě státní příslušnosti také Výbor pro lidská práva. V Rakousku bylo pasivní volební právo do orgánů zastupujících zaměstnanců (konkrétně do podnikových rad) původně vyhrazeno státním občanům. V září 2004 rozhodl Soudní dvůr,³⁸ že tato úprava – v rozporu s principy komunitárního práva – diskriminovala občany EU. Poté, co Rakousko v návaznosti na tento rozsudek přiznalo pasivní volební právo do podnikových rad také zaměstnancům ze států Evropského hospodářského prostoru, obrátil se na Výbor pro lidská práva turecký občan, který jako občan třetí země nemohl ve volbách do orgánů zaměstnanců kandidovat.³⁹ Výbor pro lidská práva zkoumal, zda rozlišování mezi občany Rakouska a členských států EHP na jedné straně a občany třetích zemí na straně druhé bylo slučitelné se zákazem diskriminace obsaženým v čl. 26 MPOPP. Podle Výboru byla klíčová otázka, zda bylo toto rozlišování založeno na rozumných a objektivních důvodech. Výbor nejprve stručně zmínil svoji dřívější judikaturu, podle níž lze zvýhodnění občanů určitých států objektivně odůvodnit úpravou mezinárodní smlouvy. Dále však upozornil na to, že takový závěr neplatí pro všechny mezinárodní smlouvy, které na základě reciprocity upravují určitá privilegia ve prospěch občanů smluvních stran. Po analýze funkce podnikové rady, která spočívala v zastupování zájmů zaměstnanců a monitorování podmínek na pracovišti, dovedl Výbor pro lidská práva, že není rozumné z voleb do podnikové rady vyloučit občana třetí země, který měl časově neomezené pracovní povolení.

Vliv mezinárodního antidiskriminačního práva na postavení cizinců dokumentuje také judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V případě Gaygusuz⁴⁰ posuzoval ESLP nárok tureckého občana, který déle než 10 let pracoval v Rakousku a přispěl do místního sociálního systému, na určitou formu sociální podpory. Když v roce 1987 podal žádost o vyplácení pomoci v nouzi, byla žádost odmítnuta s tím, že neměl rakouské občanství. Všechny ostatní podmínky, tzn. zejména dlouhodobé placení povinných příspěvků do sociálního fondu, byly splněny. Před ESLP argumentoval stěžovatel, že právní nárok na podporu v nouzi bylo třeba považovat za majetek ve smyslu čl. 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP a že Rakousko zasáhlo do jeho majetku v rozporu se zákazem diskriminace podle čl. 14 EÚLP.

ESLP přezkoumal, zda lze rozlišování na základě státní příslušnosti v tomto případě odůvodnit věcnými argumenty. Podle ESLP sice disponují smluvní státy určitým prostorem pro uvážení (*margin of appreciation*), když rozhodují o tom, jaké rozlišování lze ospravedlnit. Pokud ovšem jde o rozlišování na základě státní příslušnosti, musí být uvedené důvody velmi vážné (*very weighty*). Rakouský argument, že rozdílné zacházení mezi rakouskými a tureckými občany bylo založeno na ideji, že stát má zvláštní odpovědnost za své vlastní občany a musí zajistit především jejich potřeby, Soud odmítl. Nepřistoupil ani na rakouské tvrzení, že se Turecko k poskytování podobné podpory pro rakouské občany v Turecku nezavázalo. Diskriminační záměr byl v tomto případě tak

³⁸ Věc C-465/01.

³⁹ CCPR/C/74/D/965/2000 (2002).

⁴⁰ Application no. 17371/90.

zřejmý, že ESLP rozhodl o porušení zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti jednomyslně.⁴¹

Z judikatury mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv lze tedy jednoznačně dovodit trend k přibližování statusu unijních/státních občanů a občanů třetích zemí. K určitému změkčení rozlišování mezi unijními občany a občany třetích zemí však přispívá také legislativa EU. Např. směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty,⁴² zvýhodňuje občany třetích států, kteří oprávněně a nepřetržitě pobývají na území členského státu EU po dobu pěti let a prokazují svoji vazbu na dotýčný stát tím, že mají např. stálé a dostatečné příjmy a dodržují případná integrační opatření. Čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109 stanoví ve prospěch těchto občanů třetích zemí zákaz diskriminace mimo jiné v oblastech přístupu k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, přístupu ke vzdělávání, sociálního zabezpečení a sociální podpory,⁴³ přístupu ke zboží a službám a svobody sdružovací (např. v odborových organizacích). Za určitých podmínek přísluší zvýhodněným občanům třetích států podle směrnice 2003/109 také právo na volný pohyb do jiných členských států.⁴⁴

Směrnice 2003/109 představuje jeden krok k realizaci programu stanoveného Evropskou radou ve městě Tampere v říjnu 1999. Program z Tampere však ve svých bodech 18 a 21 hovořil nejen o přibližování statusu zvýhodněných občanů třetích států na základě délky pobytu, ale obecně o tom, že se status občanů třetích států má přibližovat statusu unijních občanů, a konkrétně se zmínil o zákazu diskriminace v ekonomickém, sociálním a kulturním životě. Přitom je velmi zajímavé, že program z Tampere odůvodňuje tyto kroky odkazem na spravedlivé zacházení s občany třetích zemí. Konceptně tedy je princip reciprocity nahrazen principem obecné spravedlnosti, čímž se váha posouvá od původní ekonomické argumentace k argumentaci lidskoprávní. Lidskoprávní koncepce je ve směrnici 2003/109 zdůrazňována v preambuli, jejíž bod 3 výslovně odkazuje na základní práva a zásady obsažené v EÚLP a Listině základních práv EU. Bod 5 preambule dále připomíná zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Zvýhodněný status občanů třetích zemí předpokládá také řada asociačních dohod. Obdobně jako v případě postavení dlouhodobých rezidentů ve smyslu směrnice 2003/109 platí ale i pro tyto kategorie osob, že jim komunitární právo neposkytuje právo na vstup a pobyt na území členského státu, ale že své výhody mohou uplatnit až poté, co povolení k pobytu a popř. také pracovní povolení legálně získali. V případě Savas⁴⁵ potvrdil Soudní dvůr, že turecký občan, který pobýval ve Velké Británii nelegálně, nemohl právo na pobyt odvodit z asociační dohody. Pro všechny občany přidružených

⁴¹ Se závěrem ESLP lze proto jen stěží polemizovat. Určitý aktivismus si však ESLP neodpustil v souvislosti se stanovením tzv. spravedlivého zadostiučinění, které bylo určeno v poněkud dobrodružné výši (srov. k tomu odlišné stanovisko Franze Matschera).

⁴² Směrnice byla přijata dne 25. listopadu 2003.

⁴³ Podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 mohou členské státy omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory na základní dávky.

⁴⁴ Srov. zejména čl. 14 a 15 směrnice 2003/109.

⁴⁵ Věc C-37/98.

států, kteří v členském státě vykonávají ekonomickou aktivitu v souladu s národním právem, však dotyčná úprava zajišťuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v otázkách pracovních podmínek, odměňování a ukončení pracovního poměru.

Určité výhody upravuje právo EU také ve prospěch uprchlíků a osob požívajících podpůrnou ochranu ve smyslu směrnice Rady 2004/83/ES.⁴⁶ Kromě práv, jako jsou např. ochrana před navrácením nebo zachování celistvosti rodiny, která jsou specifická pro situaci uprchlíků, zmiňuje směrnice 2004/83 také přístup k zaměstnání, přístup ke vzdělání a sociální péči a předepisuje pro tyto oblasti částečně stejný režim, který platí pro vlastní občany. Co se ovšem týče přístupu uprchlíků k bydlení a ke svobodě pohybu na území daného členského státu, řídí se jejich status předpisy, které platí pro jiné občany třetích zemí.

7. VYMEZENÍ STATUSU UNIJNÍCH OBČANŮ VŮČI STATUSU STÁTNÍCH OBČANŮ

Co se týče druhého směru vymezování unijního občanství, tedy vůči státnímu občanství, lze identifikovat některé oblasti, ve kterých jsou unijní občané nadále znevýhodňováni ve srovnání se státními občany. Jedná se především o úpravu politických práv, ale také v otázkách souvisejících s právem pobytu existují stále rozdílné úpravy.

Institut unijního občanství zahrnuje aktivní a pasivní volební právo ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu a k obecním volbám. Právo EU naopak nepočítá s tím, aby se unijní občané, kteří mají bydliště v jiném členském státě, než jehož jsou občané, zúčastnili voleb na regionální/krajské či celostátní úrovni. Tak, jak primární právo EU uznává zvláštní vztah loajality státních občanů ke své zemi v souvislosti s činnostmi, které zahrnují výkon veřejné moci, připouští i zvláštní pouto mezi členským státem a jeho občany v kontextu politické participace.

Právo unijních občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je upřesněno ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES.⁴⁷ Jedná se o právní záruky, které status unijních občanů výrazně přibližují statusu státních občanů. Současně však komunitární úprava v této souvislosti nerozlišuje jen mezi státními občany a unijními občany, ale zavádí také 3 různé kategorie unijních občanů. Nejslabší status má unijní občan, který na území hostitelského členského státu pobývá po dobu do 3 měsíců. V jeho případě se s trvalejším spojením a začleněním do hostitelského státu nepočítá. Unijní občané, kteří v jiném členském státě pobývají po dobu delší než 3 měsíce, musejí splnit celou řadu podmínek, jejichž cílem je zajistit, aby se migrující unijní občané nestali zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu. Zátěž pro sociální systém však již není kritériem pobytu v případě těch unijních občanů, kterým

⁴⁶ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

⁴⁷ 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.

podle směrnice 2004/38 přísluší tzv. právo trvalého pobytu. Unijní občané, kteří získali trvalý pobyt, mají v hostitelském státě zvýšenou ochranu před vyhoštěním, protože stát je smí vyhostit pouze v případě závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti. Čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 dále stanoví, že unijní občané, kteří posledních 10 let pobývali v hostitelském státě, mohou být vyhoštěni pouze na základě naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

V praxi nebude tato kategorizace unijních občanů příliš relevantní, a běžného migrujícího občana EU nemusí rozlišování mezi závažným a naléhavým ohrožením veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti příliš zajímat. Z koncepčního hlediska je však třeba připomenout, že alespoň v teoretické rovině zbývají v otázce pobytu mezi unijními a státními občany rozdíly. Tento rozdíl byl již velmi brzy potvrzen také v judikatuře Soudního dvora. V případě Van Duyn⁴⁸ vyvstala otázka, zda členský stát může v zájmu veřejného pořádku omezit zaměstnávání unijních občanů u organizace, pro kterou občané daného státu mohli pracovat bez omezení. Soudní dvůr označil takové řešení za přijatelné s tím, že členský stát nesmí v souladu s lidskoprávními závazky vyhostit vlastní občany. Výhrada veřejného pořádku se tedy na vlastní občany nevztahuje. Jedná se o poněkud kuriózní situaci, ve které aplikace úpravy lidských práv⁴⁹ povede k upřednostňování státních občanů před občany unijními.

Nejsložitější je vymezení statusu unijních občanů ve vztahu ke statusu státních občanů v souvislosti s poskytováním sociálních výhod. Jak bylo nastíněno výše, Soudní dvůr po Maastrichtské smlouvě opakovaně spojoval zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti s institutem unijního občanství a dovodil povinnosti členských států týkající se zapojování unijních občanů do vnitrostátních sociálních systémů. Tato zapojení nemusí mít nutně formu konkrétního nároku migrujícího unijního občana na vyplácení sociální dávky, která byla původně určena jen občanům. Také otevření rakouského a belgického systému vysokoškolského vzdělávání studentům z Německa,⁵⁰ resp. z Francie,⁵¹ znamená značný zásah do sociálních systémů dotčených členských států.

8. ZÁVĚR

Cílem tohoto příspěvku bylo uchopit význam institutu unijního občanství v kontextu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a dalších zákazů diskriminace. Pokusili jsme se o vymezení právního postavení unijního občanství vůči statusu státních občanů na jedné straně a statusu občanů třetích zemí na straně druhé. Bylo zjištěno, že se jednotlivé kategorie v obou uvedených směrech přibližují, a to na základě vlivu judikatury Soudního dvora, vývoje sekundárního práva EU a v neposlední řadě rozhodovací činnosti lidskoprávních orgánů.

Postupné přibližování statusu unijních občanů, státních občanů a občanů třetích zemí ve světle antidiskriminačního práva se ovšem setkává často s výraznou kritikou ze stra-

⁴⁸ Věc 41/74.

⁴⁹ Srov. čl. 3 protokolu č. 4 k EÚLP.

⁵⁰ Věc C-147/03.

⁵¹ Věc C-73/08. V tomto případě však připustil Soudní dvůr za určitých podmínek stanovení omezujících podmínek v zájmu ochrany veřejného zdraví.

ny politiky a odborné veřejnosti. Součástí aktuální debaty je jak skepse vůči zasahování judikatury Soudního dvora do problematické sféry sociálního státu, tak i s morálním patosem přednesená teze o rovnosti všech jednotlivců bez ohledu na státní příslušnost. Tyto diskuse nakonec ukazují, že proces přibližování není nutně jednosměrný.

V době určité nejistoty okolo další perspektivy evropské integrace je jistě na místě postavit koncepci unijního občanství do souvislosti s myšlenkovými základy státního občanství a ochrany lidských práv. Specifickou vazbu mezi státním občanem a domovským státem vysvětluje dodnes nejlépe konstrukce společenské smlouvy, podle níž se občané vzdali určitých svobod ve prospěch zajištění bezpečnosti a dalších klíčových hodnot. Zvláštní vztah vzájemné loajality mezi státem a jeho občany vyplývá jak z národní, tak i mezinárodněprávní úpravy. Lidskoprávní model rovnosti lze uchopit pomocí modelu světoobčanství, které je snad nejpůsobivějším způsobem vyjádřeno ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Podle jejího čl. 1 se rodí všichni lidé svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv. Preambule Všeobecné deklarace lidských práv hovoří v tomto konsekventně o členech jedné lidské rodiny. Oproti tomu lze spatřovat základy unijního občanství nejspíše v koncepci reciprocitu, kterou členské státy mohly vnímat jako záruku vzájemných výhod v rámci společného tržního prostředí.

Domníváme se, že všechny tři uvedené koncepty mají své opodstatnění a reflektují jak určité historické okolnosti, tak i konkrétní společenské potřeby. Souhlasíme i s tvrzením, že přibližování statusu státních občanů, unijních občanů a „světoobčanů“ je za určitých podmínek a do určité míry žádoucím, či dokonce nezbytným procesem. Na druhé straně ale považujeme zachování základní rovnováhy mezi uvedenými třemi modely za klíčové. Soudní a nevládní aktivismus, který nahrazuje loajalitu státních občanů konstrukcí „evropské společenské smlouvy“ uzavřené unijními občany,⁵² může křehkou rovnováhu narušit stejně jako rozšiřování lidskoprávní koncepce rovnosti do všech citlivých oblastí sociální a hospodářské politiky. Případné excesy by mohly nakonec závažným způsobem institut unijního občanství oslabit.

EU CITIZENSHIP AND EU ANTI-DISCRIMINATION LAW

Summary

The following article deals with the relationship between EU citizenship and EU anti-discrimination law. The analysis focuses on the definition and the delimitation of EU citizenship in relation to the position of nationals in the Member States and to the status of third-country nationals. The prohibition of discrimination on grounds of nationality, which is a key principle of European integration, is limited to the scope of EU law. The constant expansion of this scope in the context of reform treaties and ECJ case-law has led, over the years, to an approximation of the status of EU citizens and the status of national citizens, especially in the areas of residence, access to the labour market and social security. Parallel to this development, an approximation of the position of EU citizens to the status of third-country nationals has occurred. The basis for this development is, on the one hand, in the standards of secondary legislation, which regulates e.g. the rights of long-term residents and refugees. On the other hand, this development has been inspired by the human rights principle of equality, as expressed e.g. in the European Convention on Human

⁵² Srov. např. PERNICE, I.: Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union. *WHI-Paper* 1/00, Juni 2000, 5.

Rights and the International Human Rights Covenants. As a result, it can be noted that the delimitation of EU citizenship in both directions, i.e. in the direction of classical citizenship, and in the direction of third-country nationals, is subject to constant change and cannot be drawn precisely. On a conceptual level, there is a conflict between three major models, first, the construction of the social contract as a contract between citizens, secondly, the reciprocity principle as the basis for the non-discrimination principle in EU law and, last but not least, the idea of general equality, which is laid down in international human rights norms. The concrete implementation of these different approaches is problematic under current EU law. Activist approaches, however well-intentioned, may weaken the authority of the entire system of equality and non-discrimination and, thus, negatively affect the concept of EU citizenship as such.

Key words: migration, citizenship, discrimination, reciprocity, human rights, EU law

Klíčová slova: migrace, občanství, diskriminace, reciprocita, lidská práva, právo EU