

UNIJNÍ OBČANSTVÍ A EVROPSKÁ IDENTITA

JIŘÍ ZEMÁNEK

1. OTÁZKA IDENTITY V DNEŠNÍ DOBĚ

Se ztotožněním občanů se způsobem, jakým ten, komu světili ústavní cestou moc, tuto moc vykonává, je dnes obecně problém. Přestože ústavní normy zpravidla poskytují propracované systémy záruk, mechanismy a nástroje, je kontrola veřejné moci značně ztížena v důsledku nebývalého rozptýlení jejího výkonu. Nejenže k výkonu moci dochází na více úrovních, které jsou ve vzájemně autonomním postavení, ale i uvnitř jednotlivých úrovní existují články a centra moci s plnou nezávislostí. Přispívá k tomu i nevyjasněný status nositelů „expertního vědění“ v rámci pravidel demokratické odpovědnosti. Z druhé strany se pak občan nechává „unést“ ze své kontrolní role neformálními (silnými transnacionálními) aktéry, kteří vstupují nejen do jeho soukromé sféry, ale i do veřejného prostoru z pozic konzumerismu, vedoucího až k faktické privatizaci moci. Slabost tradičně utvářeného politického prostředí státu, který nedokáže čelit vyprazdňování některých svých garančních funkcí, oslabuje důvěru občanů ve schopnost národní státnosti účinně se vypořádat se svojí odpovědností svrchované autority.

Přitom, přestává-li občan jako výchozí článek mocenského řetězce (jeho zdroj) působit současně i jako článek tento řetězec uzavírající (jej kontrolující), degeneruje postupně i celý systém demokratického uspořádání moci. Pokud občané necítí, neprožívají dostatečně intenzivní vazbu ke svému státu, jen s výhradami jsou ochotni akceptovat také jím přijímané právní normy a klesá vymahatelnost práva atd. Namísto jsou bezpochyby otázky, zda „deprive“ ve vztahu mezi státy a jejich občany je obecným jevem národních společenství, zda se jich dotýká ve stejné míře, zda je neodvratným úpadkem přežilé, ale setrvačností své někdejší autority ještě udržované formy správy nebo jevem přechodným apod. Přestože adresátem takových otázek jsou především empiričtí sociologové a hledání odpovědí na ně by se mělo odehrávat v debatě za účasti samotné občanské veřejnosti, tím, kdo z takové debaty má vyvodit prakticky použitelné poznatky, je reprezentace veřejnosti a její odborná kritická reflexe, zejména ústavně právní.

Selhávají-li identitotvorné (identitu obnovující, podporující) procesy na národní úrovni a jejich nahrazení na úrovni regionální či místní je spíše únikem ze situace, než řešením (převážně transnacionálních) příčin, klade se další otázka, zda lze (tím

méně?) očekávat sounáležitost občanů s výkonem pravomoci, kterou svěřili prostřednictvím svých reprezentantů na nadstátní úroveň – Evropské unii, jevící se nezřídka tak vzdálenou. Jakkoliv tu bezprostředním zmocnitelem jsou členské státy,¹ platí i pro quasi-federativní celek Evropské unie i jejích členských států slova jednoho z „otců“ americké ústavy Jamese Madisona: „*The federal and state Governments are in fact but different agents and trustees of the people, instituted with different powers and designed for different purposes.*“²

Madison tu poukazuje na společného jmenovatele distribuce moci s cílem jejího co nejúčelnějšího využití – svrchovaný lid, a to v podmínkách vytváření politické struktury, lépe odpovídající novým, postkoloniálním poměrům v zemi. Odtud pramení i spojitost mezi právem sebeurčení občanů, projeveným aktem volby či participace na správě věcí veřejných, a spoluodpovědností občanů za důsledky této volby či participace, vyjádřenou zpětnou vazbou v podobě (ne)identifikace s těmito důsledky. Všimněme si jednoho z rozdílů mezi Evropou a Amerikou, k jehož uvědomění nás Madisonův výrok přivádí: zatímco v americké společnosti, jejíž jednotlivé součásti (státy Unie) jsou heterogenní (rozdílná etnická skladba a religiózní orientace, rozdílný životní styl, vliv postmoderních hodnot, koneckonců i nikoliv nevýznamné rozdíly v právních řádech, apod.), výrazně dominuje *sounáležitost* občanů USA s federální Ústavou a institucemi nad jejich vazbou k státu Unie, v němž žijí, hluboce zakořeněná tradice národní státnosti v Evropě nadále převažuje nad vztahem k „širší evropské vlasti“, který zůstává pouhou *přináležitostí*. A to paradoxně i v době transnacionálně působící krize, jejíž řešení není v silách jednotlivých států. Postrádají snad občané Evropy pud sebezáchovy? To jistě ne, jen je pouhé náznaky „federálního“ řešení této krize³ spolu s „technokratickým“ přístupem některých států zřejmě dosud nedokázaly přesvědčit o výhodách politického řešení na evropské úrovni. Prozření se jen oddaluje.

Odcizení občanů ze středovýchodní části Unie je navíc umocněno skutečností, že dopady transformačních procesů, které zde proběhly, nevedly k obnově někdejšího vztahu důvěry občanů v jejich stát, ani k jejich dostatečně stabilní identifikaci s novou politickou reprezentací. Historickou příležitostí k tomu v průběhu 90. let zmařily náklady, spojené s hospodářskou a společenskou transformací, zejména ty nevynuceně vysoké, které museli nést občané namísto pouhých výhod, plynoucích z procesu transformace. Obdobné očekávání bylo vystřídáno nejistotou i ve vztahu k přistoupení do Unie, i když zde objektivně nelze hovořit o zklamání, ale spíše o nedostatku vysvětlující komunikace.

¹ Za takové jsou označeny v článku 1, prvním pododst. SEU, na jiných místech jsou za médium svěření pravomoci označovány Smlouvy (viz články 3 odst. 6, 4 odst. 1 SEU), kdežto jinde platí obojí (např. v článku 5 odst. 2 SEU). Při bližším zkoumání, k němuž zde není prostor, by nebylo možno odhlédnout od postupu, jakým k takové autorizaci svěření v rámci ratifikace Smluv došlo, zda souhlasem vysloveným parlamentem, nebo v referendu.

² HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J.: *The Federalist Papers* (1787/1788), No. 46.

³ Má se na mysli utužení rozpočtové disciplíny členských států, připravovaná bankovní unie s jednotným dohledem a společným intervenčním fondem ad.

2. NÁRODNÍ IDENTITA A IDENTITA OBČANŮ

Pojem „národní identita“ bývá spojován s hodnotovým jádrem ústavy, jednak ve výkladu, podávaném praxí státních orgánů, zvláště ústavních soudů, a teorií konstitucionalismu (tzv. introvertní hledisko), jednak ve srovnání s ústavní praxí a teorií jiných států (tzv. extrovertní hledisko). Zpravidla sem bývají řazeny takové ústavní kategorie jako:

- cíle, resp. funkce státu, sledující zajištění míru (začlenění státu do systémů kolektivní bezpečnosti), sociálních standardů (vč. ochrany před společenským vyloučením), ekologických standardů a kulturní svébytnosti, spojené s k tomu určenými institucionálně-organizačními strukturami a principy (svoboda, demokracie, právní stát, ochrana lidských práv),
- materiální záruky nezměnitelnosti či neodstranitelnosti hodnotového jádra ústavy (omezení a zákazy revizí, požadavek zachování podstaty a smyslu základních ústavních práv v případě jejich zákonného omezení, apod.) a
- symboly státního společenství (jazyk, území, vlajka, znak, hymna, heslo „Svoboda – Rovnost – Bratrství“).⁴

Takto pojatou „národní identitu“ členských států má na zřeteli právo Unie, které Unii ukládá ji respektovat.⁵ Mezi identitotvorné prvky národní ústavnosti nesporně patří například tradiční *francouzský* decentralizovaný (regionalizovaný) unitarismus a laicismus státní správy, *německý* federalismus a specifický vztah mezi státem a církvemi, *italská* kombinace svobody a rovnosti, *nizozemská* otevřenost právního řádu vůči mezinárodnímu právu i absence institutu ústavního soudnictví nebo *britský* způsob reflexe ústavní praxe ve vnitrostátních zákonech apod. Ochrana těchto prvků je společným úkolem vrcholných soudů evropských a národních, které se neobejdou bez úzké spolupráce. Možnost jednostranného postupu naznačil německý Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském“ nálezu,⁶ když příkladmo poukázal na nepřekročitelné limity německé ústavní identity, později však svůj postoj, hrozící rozkolem se Soudním dvorem EU, korigoval.⁷ Ne tak ale Ústavní soud ČR, který – aniž by dal předem Soudnímu dvoru EU příležitost se k věci vyjádřit – označil jeho rozsudek za *ultra vires* a odmítl se jím řídit, v podtextu jej ale pokládal za jednání v rozporu s národní identitou.⁸ Národní identita

⁴ WEBER, A.: *Europäische Verfassungsvergleichung*. München, 2010, s. 430–431.

⁵ Článek 4 odst. 2 SEU: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

⁶ Nález BVerfG ze dne 30. 6. 2009 ve věci 2 BvE 2/08, srov. např. THYM, D.: In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Judgment of the German Constitutional Court. *CML Rev*, 2009, Vol. 46, s. 1795–1822; HALBERSTAM, D. – MÖLLERS, C.: The German Constitutional Court Says „Ja zu Deutschland!“ *German Law Journal*, 2009, No. 8, Special Edition.

⁷ Např. nález BVerfG ze dne 6. 7. 2010 ve věci 2 BvR 2661/06 Honeywell, kde tento soud sice konstatoval porušení německé ústavní identity podle článku 79 odst. 3 Základního zákona, nikoli však „strukturálně závažné“, a pokud by takový případ v budoucnu nastal, zavázal se komunikovat před svým rozhodnutím se Soudním dvorem EU.

⁸ Nález ze dne 31. 1. 2012 ve věci Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII, srov. např. KRÁL, R.: Otazníky nad posledním nálezem Ústavního soudu ČR týkajícím se tzv. slovenských důchodů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, s. 28–33.

členských států v Evropské unii jako kolektivní statek je tématem řady pojednání, především v písemnictví německého kulturního okruhu.⁹

Identita občanů je „zvnitřněním“ národní identity jako objektivní kategorie. Může mít jak podobu individuálního vědomí (uvědomění si) určité sounáležitosti, tak podobu skupinovou, pokud jednotlivci toto vědomí sdílejí. Není pouhým stavem, nýbrž předmětem „kontinuálního procesu osvojování“.¹⁰ Právní nauka jí věnuje pozornost spíše okrajově.

3. UNIJNÍ OBČANSTVÍ JAKO ODVOZENÝ STATUS

Tvůrci Maastrichtské smlouvy původně sledovali zavedením unijního občanství vytvořit „projekční plochu politické představivosti“,¹¹ jejíž naplnění umožní přechod od účelového svazku pro hospodářskou liberalizaci (EHS) ke svazku skutečné politické moci. Unijní občanství, vznikající na vlastním, supranacionálním, od občanství členských států neodvozeném paralelním základě, se tak mělo stát nezprostředkovaným zdrojem sjednocování Evropy, posilování legitimacy jeho aktérů a působení na tvorbu kolektivní evropské identity, která je předpokladem reálně fungujících procesů demokratického rozhodování v Evropské unii. Pokud by skutečně byla vytvořena unijní platforma pro udělování unijního statusu občanům neunijních států, lze si představit snazší cestu ke společné imigrační politice Unie, která dnes citelně chybí. Také soudržnost členských států uvnitř Unie, jejichž samostatné sociální politiky musejí čelit tlakům vyvolávaným mobilitou osob na vnitřním trhu, by mohla získat reálnější rozměry.

Namísto toho je existence unijního občanství zcela závislá na vzniku, trvání či zániku státní příslušnosti občanů členských států podle jejich (autonomních, na *ius soli* či *ius sanguinis* založených) zákonů a správních či soudních rozhodnutí (čl. 9, druhá a třetí věta SEU). Garantem jeho normativního obsahu – několika specifických unijních práv, která doplňují (jako „přidaná hodnota“), ale nenahrazují práva vyplývající ze státního občanství (čl. 20–24 SFEU) – není Evropská unie, ale především členské státy, vůči nimž tato práva převážně směřují. Evropská unie pak garantuje svým občanům „ve všech svých činnostech“ dodržování zásady rovnosti (čl. 9 první věta SEU) a „v rámci použití Smluv“ nediskriminační zacházení (čl. 18 první pododst. SFEU). V lidskoprávní rovině jsou některé z těchto záruk rozšířeny i na neunijní osoby, usídlené v některém členském státě (právo na přístup k dokumentům, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo petiční podle čl. 42–44 LZPEU resp. rovnost před zákonem podle čl. 20 LZPEU).

⁹ Např. BOGDANDY, A. von: Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, *VVDStRL*, 2003, Vol. 62, s. 156 an.; PERNICE, I.: Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2011, Vol. 136, s. 185–221; WALTER, M.: Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. *ZaöRV*, 2012, Vol. 72, s. 177–200.

¹⁰ HABERMAS, J.: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992, s. 641.

¹¹ NETTESHEIM, M.: Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer? *Integration*, 2003, No. 4, s. 428.

4. SKROMNÝ NORMATIVNÍ OBSAH UNIJNÍHO OBČANSTVÍ

Možnost obsahové extenze práv unijních občanů legislativní cestou podle čl. 25 SFEU nebyla dosud využita, ani v práci Konventu k přípravě Ústavní smlouvy, ani u příležitosti přijetí Lisabonské smlouvy, kdy došlo jen k několika vstřícným příslibům vůči unijním občanům ve směru posílení společných hodnot, otevřenosti a transparentnosti rozhodování Unie, upevnění evropské identity v oblasti zahraniční a bezpečnostní (a obranné) politiky, vytváření společného justičního prostoru nebo zavedení občanské legislativní iniciativy. Je rozvojový potenciál deklarovaného „antropocentrického drivu“ evropské integrace (její „oddanost“ právům jednotlivce) už objektivně vyčerpán? Dosáhl normativní obsah unijního občanství a jeho právní forma svého kulminačního bodu? Anebo se nedostává subjektivní politické vůle k překonání zmíněné koncepční nedostatečnosti institutu unijního občanství (naplnění zmíněné „projekční plochy“)?

Významné extenze práv bylo naproti tomu dosaženo v judikatuře Soudního dvora, týkající se sociálních nároků unijních občanů, kteří se svobodně pohybují v rámci Unie a pobývají na území členských států, kde se mohou dovolat, jako „citoyens“, ne jen jako ekonomičtí migranti – „market citizens“, sociálních dávek.¹² Slabinou takového kazuistického přístupu je vyšší riziko výhrad na národní úrovni, skrývajících za ochranou „nedotknutelných ústavních hodnot“ („materiálního ohniska“) prachobyčejné hmotné zájmy členských států.¹³

5. NEDOSTATEČNOST IDENTITOTVORNÉ POLITIKY JAKO PŘEDPOKLADU DEMOKRATICKÉ LEGITIMITY V EU

Způsoby, jakými se hledalo řešení finanční krize, kdy dominovala metoda „postdemokratického exekutivního federalismu“, spoléhající na oddělené procesy legitimizace mezivládních ujednání v rámci jednotlivých států, přičemž „evropské“ řešení – dojde-li k němu vůbec – v podobě diferencované struktury závazků nebylo důsledně „inkluzivní“, nenasvědčovalo dosažení zásadní shody ohledně role, jakou by měli mít unijní občané v ústavním uspořádání Evropské unie. Ta dosud nemá cílovou představu („finalitu“) transnacionální demokracie, založené na unijním občanstvu jako politickém společenství a sdílené evropské identitě. Evropská unie nemá proto – navzdory „tónu“ Smluv – dostatečně konzistentní identitotvornou politiku, která by se soustavně starala o podporu a akceptaci opatření, přijímaných v rámci politik Unie, ze strany unijních občanů. Pokud by evropská identita *ratione personae* byla založená pouze na katalogu práv unijních občanů, byla by velmi „chudokrevná“. Opírá se proto o další zdroje věcné, symbolické i právní povahy, jakými jsou cíle Unie (čl. 3 SEU), mechanismus vzájemné hodnotové stabilizace spolu s členskými státy (čl. 2 a 7), vysoký standard ochrany

¹² Viz např. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech C-85/96 Martínez Sala a C-413/99 Baumbast; viz MA-DURÓ, M. P. – AZOULAI, L. (eds.): *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford and Portland, 2010, kap. IX.

¹³ Věc Slovenské důchody XVII (viz pozn. 8).

základních práv (čl. 6 a Listina základních práv EU), zčásti i společná měna euro, status „evropských měst kultury“, vlajka EU, aj.

Podle teorie národního státu je – zjednodušeně řečeno – obsahem státoobčanského vztahu svazek vzájemných práv a povinností mezi „určitými“ jednotlivci a nositelem svrchované pravomoci, který jednak těmto jednotlivcům zajišťuje rovné zacházení uvnitř a výlučnost směrem navenek, nositeli pravomoci pak loajalitu těchto jednotlivců. „Určení“ jednotlivců jako občanů státu je dáno skutkovými okolnostmi, zpravidla etnickým původem, jazykem, společnou kulturně-historickou zkušeností, konfesní orientací nebo představou dobra či určitého životního stylu, které jsou zároveň rozhodujícími identitotvornými činiteli, i bázi, na níž vzniká kolektivní politické společenství (více-méně homogenní *demos*). Teprve podpůrně je dáno také hodnotově (svoboda, lidská práva, právní stát ad.).

Jelikož Evropská unie z povahy věci jako takové nemá před-politickým vývojem určené emocionální charisma a je vnitřně značně heterogenní, evropská identita jejích občanů může mít pouze racionální a univerzální hodnotový základ (ideál tolerantní Evropy „jednotné v rozmanitosti“, evropská politická a právní kultura, evropský ústavní patriotismus?) a individualizovanou, difúzní povahu („contextual individualism“¹⁴). Díky moderním prostředkům komunikace (tzv. sociální sítě) se nemusí jednat o atomizaci společnosti, diskvalifikující tvorbu veřejného mínění v evropském prostoru, naopak. Právě transnacionální debata o dílčích výsledcích integračního úsilí, jakými jsou třeba obecné principy civilního práva nebo minimální harmonizace trestněprávních norem, je vlastní základnou pro budování evropské identity a (participativní) demokracie. Nahrazovat ale absenci vnitřních předpokladů vymežováním se vůči vnějšímu prostředí ale nestačí. Praktické důsledky má specifikum evropské identity mj. při rozšiřování členské základny EU či hledání zásad společné imigrační politiky.

Za pozornost stojí (a)symetrie práv a povinností v občanském svazku. Zatímco povinnosti, ukládané státem (daně, základní školní docházka, služba v ozbrojených silách apod.), mají spíše identitotvornou funkci, nerovnováha ve prospěch práv (s téměř absenujícími povinnostmi) v právu Evropské unie, zdá se, evropskou identitu unijních občanů nijak neposiluje.

6. EVROPSKÁ IDENTITA JAKO VÍCEVRSTVÁ KATEGORIE

Postavení unijních občanů, které má víceúrovňový normativní základ (relativně autonomní Smlouvy a národní zákony), je typickou ukázkou nikoliv omezení, ale zhodnocení národní suverenity v důsledku jejího sdíleného výkonu. Proto se ani evropská identita nevytváří v protikladu k identitě národní či regionální, s níž může koexistovat s výsledkem „win-win“ (každý získává), který je ostatně ve federativních systémech obvyklý, nikoliv jako „zero-sum“, kdy někteří, popř. všichni jen ztrácejí.¹⁵

¹⁴ Tohoto pojmu používá MacCORMICK, N.: *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, 1999.

¹⁵ WEILER, J. H. H.: *Democracy without the People: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*. New York University Working Papers, 2012.

Opačné tvrzení je pouze projevem snah o politickou a mediální diskreditaci Evropské unie („superstát“). Jistý dezintegrační vliv, který evropská identita nemůže nemít na identitu národní (např. snížení úrovně solidarity), by Evropská unie měla umět vysvětlit a popř. i kompenzovat (srov. unijní nařízení podle čl. 16 SEU, jež stanoví zásady a podmínky pro poskytování „národně identitotvorných“ služeb obecného hospodářského zájmu členskými státy).

Pokud bude rozvoj evropské integrace nadále pouze pod politickou kontrolou členských států, přesněji aktérů globalizovaných trhů, jejichž zájmy státy především reprezentují (!), a nebude dostatečně reflektovat každodenní praxi přijímání či výhrad k jeho výsledkům, bude schopnost identifikace unijních občanů s tímto procesem jako předpoklad (*output*) legitimacy Evropské unie slábnout. Úloha právní nauky, způsobilé utvářet tento diskurz „zdola“, je z tohoto hlediska možná důležitější než ohlašované institucionální změny.

UNION CITIZENSHIP AND EUROPEAN IDENTITY

Summary

Union citizenship had to be designed (Maastricht, 1992) as “a chance to reflect political imagination” bridging the community of economic liberalisation with a due political union to come. Instead, it is the national, not supranational law which guarantees largely the legal value of Union citizens’ rights (to vote at elections to EP, of diplomatic protection etc.). No reinforcement of the Union citizens’ status has been seriously attempted by the European law-maker yet. However, the ECJ case law extended the scope of the Member States’ responsibility for social rights of migrating persons. Is the anthropocentric drive of the European integration over? Or has the capacity of the Member States to achieve a political compromise been already exhausted? The way of coping with the financial crisis (“post-democratic executive federalism”) shows a lack of idea (finality) about the role of Union citizens in the constitutional system of the EU. The EU as an entity exercising (performing) pooled sovereignty of the Member States through the multilevel system of governance is missing a consistent identity-promoting policy for its citizens. Since the EU – unlike states – cannot rely on its own *demos* originating in ethnical, historical, cultural, emotional etc. facts, the only basis of its citizen’ identity maybe “intangible” goods like fundamental principles and values, tolerance of diversity within unity or European political and legal culture. They may be shared in networks of e-communication, too, forming part of a Europe-wide public debate as the basis of a deliberative and participative transnational democracy in the European Union. The European and national identities stand not in a contradictory, but complementary relationship („win-win“ game). The role of academia must be stimulating in this respect.

Key words: EU citizenship, nationality, scope of rights, case law of the Court of Justice EU, contextual individualism, shared values, postdemocratic expertocracy, transnational democracy, multilevel dimension of European identity

Klíčová slova: občanství EU, státní příslušnost, rozsah práv, judikatura Soudního dvora EU, individualizovaný rozměr, sdílené hodnoty, postdemokratická expertokracie, transnacionální, demokracie, evropská identita jako vícevrstvá kategorie