

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 2/2014



IURIDICA  

---

2/2014

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2014

*Vědecký redaktor:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.  
Mgr. Milan Lipovský

*Recenzovali:* prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.  
JUDr. Jan Malíř, Ph.D.

# OBSAH

<i>Aleš Gerloch</i> : Předmluva .....	7
<b>I. MEZINÁRODNÍ A LIDSKOPRÁVNÍ ASPEKTY OBČANSTVÍ UNIE</b>	
<i>Pavel Šturma</i> : Občanství EU z pohledu mezinárodního práva .....	11
<i>Josef Mrázek</i> : K pojetí občanství EU z pohledu mezinárodního práva .....	15
<i>Alla Tymofeyeva</i> : Lidská práva občanů Unie a judikatura Evropského soudu pro lidská práva .....	35
<i>Štefan Viedenský</i> : Občanství Evropské unie a právo na konzulární ochranu ve třetích zemích – aktuální vývoj .....	45
<i>Věra Honusková</i> : Občanství EU jako důvod pro sloučení rodiny? .....	55
<b>II. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ASPEKTY OBČANSTVÍ UNIE</b>	
<i>Pavel Maršálek</i> : Evropská integrace, unijní občanství a česká národní identita .....	73
<i>Petr Mlsna</i> : Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj .....	83
<i>Jana Reschová</i> : Identita občana a občanství EU .....	95
<i>Jiří Hřebejk</i> : Dvojití státní občanství .....	105
<i>Jan Kudrna</i> : K možnosti přiznat volební právo cizincům .....	109

## AUTOŘI

JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

JUDr. Jiří Hřebejk

JUDr. Jan Kudrna, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Josef Mrázek, DrSc.

doc. JUDr. Jana Reschová, CSc.

prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

JUDr. Alla Tymofeyeva, Ph.D.

JUDr. Štefan Viedenský

## PŘEDMLUVA

Dne 22. října 2013 se na Právnické fakultě Univerzity Karlovy uskutečnila mezinárodní konference „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“ v rámci spolupráce programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově P 04, P 05 a P 06 a ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky. Konference proběhla v dopoledním zasedání v plénu a v odpoledním zasedání ve třech panelech: Volný pohyb občanů Unie, Pracovněprávní a sociální aspekty občanství Unie a Mezinárodní a lidskoprávní aspekty občanství Unie. Konference byla uspořádána u příležitosti 20. výročí platnosti Maastrichtské smlouvy (1. listopadu 1993), která mimo jiné zakotvila institut evropského občanství.

Speciální číslo časopisu AUCI obsahuje deset příspěvků, které se zabývají občanstvím Evropské unie z pohledu mezinárodního práva a ústavního práva.

Dva autoři se z různých pohledů snaží o vymezení konceptu občanství EU. Je zřejmé, že z perspektivy mezinárodního práva i obecné státovědy není občanství Evropské unie srovnatelné a konkurenční k občanství členských států, ale nový a v mnohém odlišný právní koncept.

Další článek analyzuje lidská práva občanů Unie z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Jedná se pochopitelně o určité vybrané aspekty. Navíc jde o práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, nikoli o „práva občanů“ ve smyslu Listiny základních práv EU. Přesto jde o důležité a aktuální téma, a to též vzhledem k plánovanému přístupu Unie k Evropské úmluvě.

S občanstvím EU naopak přímo souvisí právo na konzulární ochranu či pomoc v třetích zemích. Prakticky zaměřený článek je napsaný jasně a přehledně, zejména ukazuje, že navzdory některým jazykovým verzím smluv nejde v žádném případě o diplomatickou ochranu. Další stať se zabývá otázkou, zda občanství EU může být důvodem pro sloučení rodiny. Vychází především z rozboru judikatury Soudního dvora EU.

Další skupina článků je psaná z pohledu obecné právní teorie a státovědy. První teoretická stať zkoumá vztah mezi evropskou integrací, občanstvím EU a českou národní identitou. Další článek rozebírá historické a filozofické aspekty občanství národních států a Evropské unie. Třetí z nich se zabývá identitou občana ve vztahu k občanství EU. Všechny tyto stať obsahují řadu podnětných, někdy provokativních názorů, které přesahují úzce technické pojetí občanství Unie jako právního statusu.

Poslední dva články přistupují k problému z pohledu ústavního práva. Jedná se zde o úpravu dvojího státního občanství a otázku možnosti přiznat volební právo cizincům. Autoři nejen přesně analyzují platnou právní úpravu, ale rovněž formulují některé závěry de lege ferenda.

*prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.*



# I. MEZINÁRODNÍ A LIDSKOPRÁVNÍ ASPEKTY OBČANSTVÍ UNIE



## OBČANSTVÍ EU Z POHLEDU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

PAVEL ŠTURMA\*

Obsahem tohoto čísla časopisu AUC Iuridica jsou články zaměřené na mezinárodní a lidskoprávní aspekty občanství Unie, napsané především autory z katedry ústavního práva a katedry mezinárodního práva. Většina článků byla inspirována konferencí, kterou uspořádala Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Úřadem vlády ČR dne 22. 10. 2013 v rámci Evropského roku občanů, měla téma „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“. Jedná se jistě o politicky a prakticky důležité téma, vždyť oprávnění spojená s evropským občanstvím stále ještě skýtají nevyužitý potenciál.

Řešení konkrétních otázek a aspektů občanství EU by ovšem měla předcházet právně teoretická otázka povahy samotného institutu občanství Unie. Není to vůbec triviální otázka, protože jde o „občanství“ útvaru, který není státem. Z pohledu mezinárodního práva (ale nejenom tohoto práva) je třeba si položit otázku, co není a co je „občanství Unie“.

Historicky se vyvinul stát jako základní forma politické organizace, který má jako definiční znaky vymezené území a obyvatelstvo, které má jeho občanství. Třetím znakem pak je vláda ve smyslu veřejné moci,<sup>1</sup> která se uplatňuje ve vztahu k tomuto území (teritoriální kompetence) a k občanům (personální kompetence). V teoretické rovině se rozlišuje relační a statusové pojetí státního občanství. V prvním významu jde o právně relevantní, na faktické vazbě založený vztah mezi jednotlivcem a státem, tedy státní příslušnost (*nationality, nationalité*). V druhém pojetí se občanství definuje jako určitý okruh práv a povinností (především politických), které náležejí jednotlivcům v tomto postavení (*citizens, citoyens*). V tradičním pojetí existuje v jednotě státní příslušnost a občanství.<sup>2</sup>

\* Autor působí jako vedoucí katedry mezinárodního práva Právnické fakulty UK.

<sup>1</sup> Srov. čl. 1 Montevidejské úmluvy o právech a povinnostech států (1928).

<sup>2</sup> Až na omezené výjimky, kdy některé osoby, např. z území Commonwealthu v rámci Spojeného království, nebo z Portorika v USA, jsou sice příslušníky UK nebo USA, aniž by jim však byla poskytnuta plná politická práva občanů.

V případě Evropské unie však sledujeme nový jev, kterým je proces rozpojení mezi státní příslušností a občanstvím. Od Maastrichtské smlouvy (Smlouvy o EU, 1992) je zřejmé, že tehdy zřízené občanství Unie mělo za cíl „*dotat evropské konstrukci skutečnou politickou ambici zvýrazněním pocitu příslušnosti ke společenství společných hodnot a ideálů*“.<sup>3</sup>

Přesto, že institut občanství EU existuje již přes 20 let, a přes úsilí institucí Unie, zejména Soudního dvora EU, je možné hovořit o určitém zklamání. Nicméně je možné uvést několik znaků, které charakterizují pojem občanství EU a současně vyjadřují limity i možnou dynamiku tohoto právního institutu.

Za prvé, Evropská unie není státem či dokonce super-státem, a proto občanství EU nemůže být rovnocenné státnímu občanství, které vyjadřuje příslušnost k určitému státu.

Za druhé, občanství Unie není ve vztahu ke státnímu občanství originární a konkurenční, ale odvozené a doplňkové. Jak vyplývá z čl. 20 SFEU, „*každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.*“

Za třetí, stále převažuje transnacionální rozměr občanství EU,<sup>4</sup> tedy zejména právo volného pohybu a pobytu na území členských států a na rovné (nediskriminační) zacházení s občany EU v porovnání s vlastními státními příslušníky.<sup>5</sup>

Za čtvrté, jiná práva, vyplývající z občanství EU, závisí na konkretizaci. Tak např. volební právo (do Evropského parlamentu a v obecních volbách) lze realizovat pouze ve státě (trvalého) pobytu jiném než státě příslušnosti daného občana EU. Kromě toho jen malá část práv obsažených v Listině základních práv EU se týká výlučně občanů Unie. Jedná se pouze o práva občanů uvedená v 5. kapitole Listiny.

Některá práva občanů Unie, která jsou zakotvena ve SFEU a Listině základních práv EU, vyvolávají přinejmenším interpretační problémy. Jedná se např. o „právo na diplomatickou a konzulární ochranu“ podle čl. 20 odst. 2c) SFEU nebo čl. 46 Listiny. Z pohledu mezinárodního práva není nijak sporné právo na konzulární ochranu, byť vykonávané prostřednictvím orgánů jiného členského státu, ale problematické je přinejmenším v českém překladu „právo na diplomatickou ochranu“. Přesnější a méně problematické je toto ustanovení v jiných jazykových verzích, kde se hovoří o tom, že občan EU má „*na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou příslušníky, nemá své zastoupení, právo na ochranu diplomatickými nebo konzulárními orgány kteréhokoli členského státu (protection by the diplomatic or consular authorities of any Member State)*“.<sup>6</sup> V tomto případě nehrozí záměna s diplomatickou ochranou, která je tradičním institutem mezinárodního práva, založeným právě na příslušnosti ochraňované osoby (fyzické nebo právnické) k danému státu.

<sup>3</sup> Viz závěry (conclusions) generálního advokáta Colomera, CJCE, 16 septembre 2004, *Baldinger*, affaire C-386/02, Rec. I-8411. Cit. podle MOUTON, J.-D.: La mondialisation et la notion d'Etat. In: *L'Etat dans la mondialisation*. SFDI. Colloque de Nancy, Paris: Pedone, 2013, s. 21.

<sup>4</sup> Srov. MOUTON, J.-D.: La mondialisation et la notion d'Etat. In: *L'Etat dans la mondialisation*. SFDI. Colloque de Nancy, Paris: Pedone, 2013, s. 21–22.

<sup>5</sup> Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právech občanů EU a členů jejich rodin při volném pohybu a pobytu na území členských států, 29. 4. 2004, Úřední věstník EU, L 158.

Ze všech výše uvedených poznámek vyplývá, že originalita konstrukce evropského občanství spočívá na vztahu (a tedy odlišnosti) mezi státní příslušností a občanstvím. Výkon určitých práv, která jsou spojená s občanstvím Unie, je zprostředkován příslušností členského státu, která je udělována každým státem na základě národní kompetence.

Originální řešení naznačil SDEU ve věci *Rottmann*. Podle stanoviska generálního advokáta (Maduro) a v něm obsažené argumentace, zatímco „občanství bylo tradičně pojímáno v tandemu se státní příslušností, jakožto označení právního a politického postavení, jež požívají příslušníci státu uvnitř jejich politického společenství, evropské občanství odkazuje k právnímu a politickému statusu přiznanému státním příslušníkům mimo rámec jejich státního společenství“.<sup>6</sup>

Soudní dvůr EU řešil otázku, zda právo EU brání ztrátě občanství EU vyplývající z odnětí občanství členského státu jednotlivci, který na základě naturalizace ztratil původní občanství. Originalita zde naznačeného řešení spočívá v názoru, že kompetence členského státu se musí uplatnit při respektování práva Unie. I když Soudní dvůr nešel tak daleko, aby řekl, že z práva EU vyplývá právo dohledu nad národními pravidly o nabývání a pozbývání občanství, odnětí nicméně může být předmětem kontroly proporcionality, aby se jednotlivec neocítl v situaci apatridy. Podle generálního advokáta občanství Unie představuje uznání skutečnosti, že může existovat občanství závisující na autonomním právním konceptu ve vztahu ke státní příslušnosti.<sup>7</sup>

Nehledě na celkově nepřesvědčivý výsledek případu *Rottmann*, je možné formulovat určité závěry, které podporují spíše strážlivý, realistický pohled na možnosti občanství EU. Jak známo, Unie neřeší postavení apatridů, tedy neobčanů s trvalým pobytem na území některých států, i když jde o významné procento obyvatelstva členského státu EU (případ pobaltských států). Tito neobčané nemají pochopitelně ani práva a výhody plynoucí z občanství EU. Naopak, je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU (ve znění Lisabonské smlouvy) „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“. Toto právo na respektování národní identity našlo odraz v judikatuře Soudního dvora, který uznal, že ochrana úředního jazyka je součástí národní identity litevského státu.<sup>8</sup>

To vše jsou skutečnosti, které přinejmenším relativizují tezi o autonomním právním konceptu občanství Unie. Lze uzavřít tím, že dokud EU není stát, není ani občanství EU občanstvím v pravém slova smyslu. Občanství členského státu zůstává prvotní, kdežto občanství Unie je odvozené a představuje doplňkový status.

<sup>6</sup> Conclusions Maduro, C-135/08, *Rottmann*, 2010, Sb. rozh. I-1449, bod 16.

<sup>7</sup> C-135/08, *Rottmann*, 2010, Sb. rozh. I-1449, bod 23.

<sup>8</sup> Viz případ SDEU, C-391/09, *Malgozata Runevič-Vardyn a Lukasz Pawel Wardyn v. Vilniaus*, 2011, Sb. rozh. I-03787, bod 86.

## CITIZENSHIP OF THE EU FROM THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

### Summary

The citizenship of the EU has been introduced more than 20 years ago. However it created greater expectations than it is still able to fulfill. It differs from the nationality of Member States in several important elements. First, the EU not being a state or super-state, its citizenship cannot replace the citizenship of Member States. Second, the EU citizenship is not a primary and concurrent but a derivative and supplementary status in relation to the citizenship of Member States. Third, the EU citizenship still has predominantly transnational nature, in particular a freedom of movement and a non-discriminatory treatment of citizens in the entire EU. Fourth, other rights of EU citizens are not absolute but rather contingent on special situations and conditions provided for in legal acts of the EU. The issue of the EU citizenship as an autonomous legal concept thus remains open to some questions.

*Key words:* European Union, state, citizenship, nationality

*Klíčová slova:* Evropská unie, stát, občanství, státní příslušnost

## K POJETÍ OBČANSTVÍ EU Z POHLEDU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

JOSEF MRÁZEK

### ÚVOD

Institut občanství EU (European Union citizenship) byl formálně právně vytvořen Smlouvou o Evropské Unii z roku 1992 (Maastrichtská smlouva) a dotvářen Amsterodamskou smlouvou z roku 1997, Smlouvou z Nice z roku 2001, návrhem Smlouvy o Ústavě (2005) a nakonec Lisabonskou smlouvou z roku 2007.<sup>1,2</sup> Nešlo o zcela překvapivou nebo nepředvídatelnou skutečnost, neboť myšlenku občanství lze vystopovat v omezené míře již v samotných počátcích evropské ekonomické integrace, zejména v souvislosti se založením a fungováním Evropského hospodářského společenství (EHS). Vývoj k myšlence občanství nejprve ES a následně EU nebyl ovšem přímočarý ani nekonfliktní. Samotný pojem občanství byl historicky vždy spojován se státem, proto se v právu také hovoří o „státním občanství“. EU představuje regionální mezinárodní vládní organizaci, byť s atributy nadstátnosti. Občanství mezinárodní organizace je novým právním institutem sui generis, který v mezinárodním právu doposud neexistoval a který může vyvolávat řadu ještě nezodpovězených otázek a problémů. Obsah pojmu občanství EU je zatím velmi omezený, vychází v podstatě ze svobody pohybu osob, volného oběhu zboží, volného oběhu kapitálu a svobody usazování. Obsah těchto svobod nebo právních principů prošel určitým vývojem. Je zatím stále otázkou, zda „předmaastrichtský režim“ volného pohybu osob a zboží byl zavedením občanství EU zásadně změněn, a zda zavedení pojmu občanství EU bylo potřebné a nezbytné. Lze předpokládat, že tím byl vyslán určitý signál o přání budovat nějakou „Evropskou federaci“, případně konfederaci nebo jinou formu „Spojených států evropských“. Logicky vzniká i otázka, jak se bude dále vyvíjet vztah mezi občanstvím EU a občanstvím podle Evropské úmluvy o státním občanství z r. 1994 a jakou roli mezi členskými státy EU budou hrát normy mezinárodního práva o státním občanství. Poměrně často se o občanství EU hovoří také jako o „evropském občanství“ (European citizenship), aniž by se přitom kladla otázka geografických, politických nebo jiných hranic Evropy. Ne všechny

<sup>1</sup> Plná znění smluv všech těchto viz <http://www.eur-lex.europa.eu>.

<sup>2</sup> K Lisabonské smlouvě v české literatuře viz např. GERLOCH, A. – WINTER, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Praha: Aleš Čeněk, 2009; PÍTROVÁ, L. a kol.: *Lisabonská smlouva. Co nového by měla přinést?* Praha: Parlamentní institut, 2008, s. 12.

evropské země jsou a v dohledné době nezbytně budou členy EU. Lze si proto položit otázku, zda jsou i občané nečlenských evropských států EU „evropskými občany“ či „občany Evropy“ v geografickém nebo jiném slova smyslu.

Je ovšem skutečností, že také všechna integrační ekonomická seskupení v Evropě používala pro svá označení od počátku výraz „evropské“ společenství, i když se v jejich počátcích jednalo jen o velmi omezený počet evropských členských států. Myšlenka občanství EU byla již výrazně posílena i judikaturou Evropského soudního dvora (ESD). Význam institutu občanství EU a jeho dopady nelze zřejmě chápat izolovaně pouze v rámci EU, neboť nelze v budoucnu vyloučit i jeho možné účinky na kvalitu transpaci-fického partnerství (TPP) nebo chystaného transatlantického obchodního a investičního partnerství (TTIP). Hovoří se dokonce o možnosti vzniku euro-americké unie na podporu volného obchodu. Nelze ani pominout důležitou roli WTO ve světovém obchodu a hospodářství a její případné konflikty s EU.

Pojem „občanství Unie“ (citizenship of the Union, citoyenneté de l'Union, Union-sbürgerschaft) nemá téměř nic společného s tradičním pojetím státního občanství. Jedná se o poněkud uměle vytvořený pojem, jehož základem je ekonomická a silící politická integrace, která má napomoci vytvoření „evropské“ (nadmárodní) identity občanů a tím dále posilovat integrační tendence v Evropě.

Při zkoumání právního obsahu a významu institutu občanství EU, existujícího již více než 20 let, je účelné:

1. zmínit se alespoň stručně o základních otázkách státního občanství pro srovnání s koncepcí občanství EU a pochopení vzájemné interakce obou pojmů,
2. poukázat na vývoj myšlenky občanství ES, resp. EU v procesu evropské integrace,
3. zmínit právní zakotvení institutu občanství EU a perspektivy jeho dalšího vývoje,
4. zhodnotit některé dopady zavedení občanství EU na budoucí vývoj evropské integrace.

## 1. EVROPSKÁ ÚMLUVA O STÁTNÍM OBČANSTVÍ

Dne 1. 7. 2004 vstoupila v platnost Evropská úmluva o státním občanství.<sup>3</sup> Úmluva, kterou Česká republika podepsala dne 6. 11. 1997, je ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí českého právního řádu, má přednost před zákonem a je bezprostředně závazná. Státním občanstvím (nationality, citizenship) se rozumí trvalý právní svazek mezi určitým státem a jednotlivcem. V komentáři k Evropské úmluvě se uvádí, že většina zemí střední a východní Evropy používá v právních normách výraz „citizenship“ (občanství), zatímco většina západoevropských zemí a Evropská úmluva používají výraz „nationality“ (státní příslušnost).<sup>4</sup>

Cílem Úmluvy je podpora progresivního rozvoje právních zásad týkajících se státního občanství a jejich zakotvení ve vnitrostátním právu, jakož i bránění případům, kdy

<sup>3</sup> European Convention on Nationality, ETS 166, Strasbourg 6. XI. 1997, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>; Evropská úmluva o státním občanství vyhl. pod č. 76/2004 Sb. m. s., <http://www.helcom.cz/download/integrace/012euobc.pdf>.

<sup>4</sup> Explanatory Report, Notes No. 1, op. cit. 2, viz European Convention on Nationality.



jsou osoby bez státní příslušnosti. Dalším důležitým cílem je zabránění diskriminace ve věcech státního občanství. Preambule Úmluvy zdůraznila i právo na respektování rodinného života a potřebu nalézt vhodná řešení důsledků několikerého státního občanství. Úmluva zakotvila zásady a normy (principles and rules) vztahující se ke státnímu občanství fyzických osob a normy upravující vojenskou povinnost v případech několikerého státního občanství, s nimiž musí být vnitrostátní právo členských států v souladu (čl. 1). Pro účely Úmluvy „státní občanství“ znamená „právní svazek mezi osobou a státem“ a neoznačuje etnický původ osoby. Dítětem se rozumí osoba do osmnácti let věku, pokud podle práva vztahujícího se na dítě nenabývá zletilosti dříve (čl. 2). Úmluva konstatuje, že každý stát podle vlastního práva stanoví, kdo jsou jeho státní občané. Ve všeobecných zásadách týkajících se státního občanství v článku věnovaném „působnosti“ (competence) státu se uvádí, že toto právo bude přijímáno (accepted) jinými státy, pokud je v souladu s aplikovatelnými (applicable) mezinárodními úmluvami, obyčejovým mezinárodním právem a zásadami práva obecně uznávanými s ohledem na státní občanství (principles of law generally recognised). Právní normy každého smluvního státu musí spočívat na těchto zásadách:

- každý má právo na státní občanství,
- je třeba zabránit stavu, kdy je osoba bez státního občanství,
- nikdo nesmí být svévolně (arbitrarily) zbaven státního občanství,
- uzavření ani zánik manželství mezi státním občanem smluvního státu a cizincem, ani změna státního občanství jedním z manželů za trvání manželství se nedotýká automaticky státního občanství druhého z manželů (čl. 4),
- klíčovým ustanovením je čl. 5 o nediskriminaci (non-discrimination). Normy vnitrostátního práva nesmějí obsahovat rozlišování nebo připouštět praxi rovnající se diskriminaci z důvodů pohlaví, rasy, náboženství, barvy pleti nebo národnostního či etnického původu. Každý smluvní stát se musí řídit zásadou nediskriminace mezi jeho občany, ať jsou občany v důsledku narození nebo získali jeho občanství později.

Kapitola III Úmluvy zakotvuje normy týkající se nabývání státního občanství. Každý smluvní stát má povinnost ve vnitrostátním právu zajistit, aby jeho občanství ex lege nabývaly:

- děti, u nichž jeden z rodičů má v době jejich narození státní občanství tohoto členského státu, s výjimkou případů stanovených vnitrostátním právem pro děti narozené v zahraničí. Pokud jde o děti, k nimž otcovství vznikne uznáním, rozhodnutím soudu nebo podobným řízením, může každá smluvní strana stanovit, že dítě nabyde její státní občanství na základě řízení stanoveného vnitrostátním právem (čl. 6 odst. 1a),
- nalezcenci (foundlings) nalezení na jeho území, kteří by jinak byli osobami bez státní příslušnosti (čl. 6 odst. 1).

Každý smluvní stát má povinnost ve vnitrostátním právu zajistit, aby jeho občanství nabyly děti narozené na jeho území, které nezískávají narozením jiné státní občanství. Takové občanství vzniká nebo musí být uděleno:

- narozením ex lege nebo

- následně dětem, které zůstaly bez státního občanství a požádaly samy nebo v zastoupení příslušný orgán způsobem stanoveným vnitrostátním právem smluvního státu. Taková žádost může být podmíněna legálním, obvyklým a trvalým pobytem, jehož délka do podání žádosti nepřesáhne pět let (čl. 6 odst. 2).

Úmluva upravuje i otázky pozbývání státního občanství ex lege nebo z iniciativy státu (čl. 7). Smluvní stát nesmí svým zákonodárstvím stanovit, že k pozbytí jeho státního občanství dochází ex lege nebo z jeho iniciativy z jiných než taxativně stanovených případů.

Několikerému (multiple) státnímu občanství je věnována kapitola V. Smluvní strany umožní zachování několikerého občanství (a) dětem, které nabyly různá občanství (different nationalities) automaticky narozením; (b) svým občanům v případech, kdy dalšího státního občanství nabyli sňatkem. Úmluva nikterak neomezuje právo smluvních států stanovit, zda (a) jeho občanům, kteří nabydou nebo již mají státní občanství jiného státu, bude jeho státní občanství zachováno nebo ho pozbydou; (b) nabytí nebo zachování jeho státního občanství bude podmíněno zřeknutím se jiného státního občanství nebo jeho pozbytím (čl. 15). Stát nemá podmiňovat nabytí nebo zachování svého státního občanství zřeknutím se nebo pozbytím jiného státního občanství v těch případech, kdy takové zřeknutí nebo pozbytí není možné nebo je nelze rozumně požadovat (čl. 16 – conservation of previous nationality). Státní občané, kteří mají ještě další státní občanství, mají na území státu, kde trvale pobývají, stejná práva a povinnosti, jako ostatní občané tohoto smluvního státu. To ovšem neplatí pro případy: (a) na které se vztahují normy mezinárodního práva o diplomatické a konzulární ochraně, poskytované smluvním státem jeho občanovi, který má současně jiné občanství; (b) uplatňování norem mezinárodního práva soukromého jednotlivých smluvních států v případech několikerého státního občanství.<sup>5</sup>

I když pojmy „státní občanství“ (Staatsbürgerschaft) a „státní příslušnost“ (Staatsangehörigkeit) jsou synonyma, vyjadřuje pojem „státní příslušnost“ především vazbu jednotlivce k určitému státu, jako aspekt mezinárodního práva. Pojem „státního občanství“ zdůrazňuje více vazbu jednotlivce ke státu z pohledu občanských a politických práv a také povinností. Je ovšem skutečností, že v české literatuře i běžném styku se pojmy „občanství“ a „státní příslušnost“ používají často promiscue. Podobně je tomu i v jiných jazycích. Haagská úmluva o některých otázkách střetu zákonů o státní příslušnosti (v českém textu se hovoří o státním občanství) z 12. 4. 1930 v čl. 1 stanovila: „Je věcí každého státu určit svým zákonodárstvím, kdo jsou jeho státní příslušníci (nationals). Tyto zákony musí být uznány jinými státy, pokud jsou v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem (custom) a obecně uznávanými právními zásadami v oboru státní příslušnosti.“<sup>6</sup> Státní občanství se získává narozením na základě zásady

<sup>5</sup> Podrobněji viz MRÁZEK, J.: Evropská úmluva o státním občanství a občanství EU. *Právní rozhledy*, 2004, č. 17, s. 1.

<sup>6</sup> Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality. Srov.: „Art. 1. It is for each State to determine under its own law who are its nationals. This law shall be recognized by other States in so far as it is consistent with international conventions, international custom and the principles of law generally recognized with regard to nationality“, 179 L.N.T.S. 89. Český text viz např. OUTFRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 1960, s. 132.

jus sanguinis, zásady jus soli, kombinací obou zásad nebo naturalizací. Právní řády demokratických států umožňují získání nebo zachování dvojího nebo i několikerého státního občanství (bipolité). Osoby bez státního občanství jsou apolité nebo také apatridé. Občané třetích států jsou cizinci. Pojem občanství se v právu vyvíjel. Počátky tohoto pojmu lze patrně spatřovat v řeckých městských státech, kdy občan městského státu byl oprávněn hlasovat, podléhal výběru daní a vojenské službě. Moderní pojetí státního občanství je spojeno s buržoazními revolucemi ve Francii a USA v 18. století. V Anglii se v minulosti používal a někdy ještě používá pro označení občana výraz „subject“ (poddaný). V současnosti se můžeme setkat v angličtině jak s výrazem „subject“ (ve francouzštině sujet), tak i „national“ (ve francouzštině ressortissant), jako reminiscenci některé formy monarchie. Výraz „poddaný“ odrážel podřízený vztah k panovníkovi. Výraz „nationality“ se ovšem překládá i jako „národnost“, nejen tedy jako příslušnost k určitému státu.

V odborné literatuře se setkáváme i s pojmem státní příslušnost právnických osob. Jde rovněž o poněkud umělé a analogicky státnímu občanství osob vytvořený pojem, který nemá s institutem státního občanství fyzických osob nic společného.

## 2. VÝVOJ MYŠLENKY OBČANSTVÍ ES, RESPEKTIVE EU

Je známou skutečností, že milióny Italů brzy po druhé světové válce emigrovaly do různých evropských zemí a USA a byla to zejména Itálie, která prosazovala od počátku procesu ekonomické integrace v Evropě volný pohyb pracovníků. Desítky tisíc cizích horníků, zejména z Itálie pracovaly v Belgii a ve Francii pracovaly i tisíce horníků z Polska. V belgických dolech pracovalo do konce r. 1947 i na padesát tisíc německých zajatců, které postupně nahradili italskými horníci. Již v čl. 69 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli ESUO z roku 1957 (Montánní unie) se členské státy zavázaly zrušit veškerá na státní příslušnosti založená omezení zaměstnávání v uhelném a ocelářském průmyslu, uplatňovaná vůči dělníkům, kteří jsou příslušníky některého z členských států a mají ověřenou kvalifikaci v uhelných a ocelářských povoláních, s výhradou omezení, která vyplývají ze základních požadavků zdravotnictví a veřejného pořádku.<sup>7</sup> Horníků z Polska se ovšem ustanovení Smlouvy o založení Montánní unie netýkala. K vytvoření Montánní unie došlo na základě plánu francouzského ministra zahraničí, Roberta Schumana, z 9. května 1950, podporovaného zejména Jeanem Monnetem, francouzským ekonomem a diplomatem (byl zástupcem generálního tajemníka Společnosti národů v letech 1919–1923). Oba francouzští představitelé mají zásluhu na vytvoření společného evropského trhu uhlí a oceli. J. Monnet byl v letech 1952 až 1955 vrcholným představitelem Evropského Společenství uhlí a oceli (předseda Vysokého úřadu). V r. 1955 Monnet zorganizoval Výbor pro činnost „Spojených států Evropy“ (The Action Committee for the United States of Europe) a byl jeho prezidentem v letech 1956 až 1975. V r. 1976 byl Monnet jmenován představiteli devíti vlád

---

<sup>7</sup> OUTRATA, V.: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky II*. Praha, 1965, s. 375; *Treaties Establishing the European Communities, European Communities 1983*, s. 11.

Společného trhu „občanem Evropy“ (a Citizen of Europe).<sup>8</sup> Schumanův plán sledoval i cíl vyloučit v budoucnu válku ve vztazích mezi Francií a Německem. R. Schuman ještě předpokládal, že evropská integrace nepovede k odstranění etnických a politických hranic. Myšlenka občanství EU má svou historii a vyvíjela se postupně. Základem byla a dodnes je idea volného pohybu osob, zboží a kapitálu. „Evropské občanství“ vzniklo v důsledku pokračujícího vývoje politických událostí spojujících celou historii evropské integrace po druhé světové válce, provázené institucionálními a politickými závazky na ochranu a podporu „evropských práv“.

Snad stojí za zmínku, že myšlenka určité formy evropské integrace a vytvoření Evropské unie se objevila již v období Společnosti národů (SN). Francouzský ministr zahraničí Briand dne 9. září 1929 ve SN oznámil, že podá návrh na vytvoření Evropské federální unie (Union fédérale européenne). Dopis francouzské vlády dvaceti šesti členům SN (s výjimkou SSSR a Turecka) s výzvou usilovat o vytvoření jakéhosi federativního uspořádání a vztahů stálé solidarity a odpovědnosti za evropský mír. Výzva poukazovala na nedostatek soudržnosti v seskupení materiálních a morálních sil v Evropě jako nebezpečí pro mír. Memorandum předpokládalo spolupráci se SN a „respektování zásady státní svrchovanosti“. Na základě francouzské iniciativy byla 8. 9. 1930 svolána konference evropských členů SN a byla vytvořena i „Studijní komise pro Evropskou unii“, jejímiž členy se staly i SSSR, Turecko a Island. Poslední čtvrté zasedání komise se konalo v září 1931 v Ženevě. Předsedou byl zvolen ministr Briand a zpravodajem generální sekretář SN Sir Eric Drummond. Orgány Evropské unie měly mít tři hlavní orgány.<sup>9</sup> V důsledku světové hospodářské krize a faktického rozpadu SN neměla idea Evropské unie reálnou šanci na úspěch. „Le projet de Fédération européenne“ zůstal nereálným snem, francouzský rukopis v počátcích integrace Evropy je však zřejmý.

„Evropské občanství“ je dnes označováno za „nadrárodní občanství“ (supranational citizenship), které je výsledkem „politického obchodu“ (a political bargain) mezi členskými státy, přičemž „proces vytvářivší nadnárodní občanství a práva v něm obsažená“ nejsou považována za nezrušitelná nebo neodvolatelná (irreversible) a občanství EU tak zůstává závislé na trvalé podpoře členských států a jejich populace.<sup>10</sup> Volný pohyb pracovních sil se snažila prosadit Itálie již do Smlouvy o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) podepsané v Paříži 18. dubna 1951. V r. 1957 byla 25. března 1957 v Římě podepsána Smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství (EHS). K cílům podle čl. 3 patřilo mj. i „zrušení překážek“ volného pohybu osob, služeb a kapitálu“ nebo sblížení vnitrostátních právních řádů, nakolik je to nutné pro fungování „společného trhu“. Byly vytvořeny orgány Společenství: Shromáždění, Rada, Komise, Soudní dvůr (čl. 4). Zvláštní kapitoly byly věnovány volnému oběhu zboží (čl. 9–11), volnému pohybu pracovníků a usazování uvnitř Společenství (čl. 48–58) a volnému

<sup>8</sup> *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 8. Micropaedia, 2002, s. 260.

<sup>9</sup> *L'Année politique française et étrangère*, 1930, s. 353; Loiseau: *Le projet de Fédération européenne*; *Resumé mensuel*, 1931, s. 314; český překlad rezoluce viz HOBZA, A.: *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 108–110.

<sup>10</sup> MAAS, W.: *The Evolution of EU Citizenship*. Memo, for Princeton workshop on The State of the European Union, Vol. 8, 16 September 2005, s. 1, <https://www.princeton.edu/~smeunier/Maas%20Memo.pdf>.

oběhu kapitálu (čl. 67–73).<sup>11</sup> V následujících letech se členské státy Společenství a evropské instituce, jako Soudní dvůr ES, Evropská rada, Rada ES a Evropský parlament zabývaly problémy volného pohybu pracovníků a jejich rodinných příslušníků.

Prvním prezidentem Evropské komise byl v letech 1958 až 1969 Němec Walter Hallstein, klíčový poradce kancléře Adenauera. Hallstein byl rozhodným stoupencem evropské integrace a podporoval i myšlenku evropského občanství. Významným proponentem této myšlenky, který v tomto směru ovlivnil Hallsteina, byl socialista Ital Lionello Levi Sandri. Sandri ve volném pohybu osob spatřoval „embryonální a nedokonalé občanství“.<sup>12</sup> Jako poradce Adenauera Hallstein proslul tzv. Hallsteinovou doktrínou, podle níž SRN odmítala udržovat diplomatické styky se všemi státy, které uznaly bývalou NDR, a to s výjimkou bývalého Sovětského svazu.<sup>13</sup>

Již v šedesátých a sedmdesátých letech se ozývaly hlasy vyzývající ke vzniku „evropského občanství“.<sup>14</sup> Tuto myšlenku podporovali zejména představitelé Itálie, země s největší migrací, a také představitelé Německa, Francie nebo Belgie. Proti byli v této době zástupci Lucemburska, Velké Británie nebo Dánska. Velká Británie, Irsko a Dánsko se 1. ledna 1973 připojily k šesti zakládajícím státům Společenství (Německo, Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko). Otázky občanství EU spolu s „evropskými občanskými právy“ byly součástí jednání na summitu ES v Paříži v r. 1972, v Kodani v r. 1973, v Paříži v r. 1974. Jako červená nit se všemi těmito jednáními vine snaha postupně integrovat občany členských zemí sociálně i politicky, vybavit je zvláštními právy, posilovat demokratické principy, vládu zákona, sociální spravedlnost a respektování lidských práv. K rozhodným kritikům myšlenky „evropského občanství“ patřil v sedmdesátých letech minulého století např. významný francouzský politolog Raymond Aron.<sup>15</sup> Na summitu v Paříži v roce 1972 navrhli premiéři Belgie a Itálie, aby právo volit a být volen v lokálních volbách měli všichni občané Společenství.<sup>16</sup>

Na summitu v Kodani v roce 1973 byla přijata zpráva o „evropské identitě“. Zpráva obsahovala i rezoluci o zvláštních právech pro občany a potřebě zajistit zásady reprezentativní demokracie právního státu, sociální spravedlnosti a respektování lidských práv. V r. 1974 byla na summitu v Paříži vytvořena dokonce zvláštní pracovní skupina

<sup>11</sup> OUTRATA, Vl.: op. cit. 7, s. 438–457; *Treaties Establishing the European Communities*, European Communities, 1983, s. 159–171.

<sup>12</sup> LEVI, S. L.: *Free Movement of Workers in the European Community*. *Bulletin EC* 11/68. Brussels: Commission of the European Communities, 1968, s. 6; HALLSTEIN, W.: *Europe in the Making*. London, 1969, s. 173.

<sup>13</sup> *The New Encyclopedia Britannica*, Vol. 20, 2002, s. 128; Vol. 21, 2002, s. 861.

<sup>14</sup> K vývoji „evropského občanství“ a jeho obsahu viz např. HOWARD, M. M.: *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge University Press, 2009; O'LEARY, S.: *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. The Hague, London: Kluwer International, 1996; MAAS, W.: *Creating European Citizens*. Rowman & Littlefield, 2007; MEEHAN, E.: *Citizenship and the European Community*. London, 1993; Van DETH J. W. – MONTERO, J. R. – WESTHOLM, A. (eds.): *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. Routledge, 2007; WIENER A.: *European Citizenship Practice, Building Institutions of a Non-State*. Boulder: Westview Press, 1998.

<sup>15</sup> Srov. „There are no such animals as, European Citizen ... There are only French, German or Italian Citizens.“ ARON, R.: *Is Multinational Citizenship Possible?* *Social Research*, 1974, Vol. 41, No. 4, s. 652, cit. v KEANE, J.: *A European Citizen?* 2008, s. 2, <http://johnkeane.net/19/topics-of-interest/a-european-citizen>.

<sup>16</sup> *Bulletin EC* 11/68. Brussels: Commission of the European Communities, s. 6.

pro zřízení jednotného cestovního pasu (passport union). Evropská komise pod názvem „Směrem k evropskému občanství“, se zabývala otázkou pasu a hlasovacího práva občanů členských zemí ES v jiných členských státech.<sup>17</sup> Tindemansova zpráva z r. 1975 obsahovala i kapitolu nazvanou „Evropa lidí“ (People's Europe), která podporovala Evropskou sociální chartu a zdůrazňovala, že Evropa musí být blízka svým občanům. Zpráva však vyházela z koncepce „dvourychlostní“ Evropy, což bylo pro menší státy nepřijatelné. Zpráva si kladla za cíl vytvořit „politické společenství občanů“.<sup>18</sup>

Se vstupem dalších zemí do EHS jako byly Řecko (1981), Portugalsko (1986) a Španělsko (1986) získala myšlenka občanství větší podporu, což se následně projevilo v Maastrichtské smlouvě z r. 1991 i v Amsterodamské smlouvě z r. 1997. V r. 1995 se staly členy Společenství Finsko, Rakousko a Švédsko. Maastrichtskou smlouvou z r. 1992 došlo k přeměně a přejmenování Evropského hospodářského společenství na Evropské společenství. Rozhodující ekonomickou a politickou silou integrace Evropy byly od počátku Francie a Německo (bývalá NDR se stala součástí sjednoceného Německa v r. 1990). Již v sedmdesátých letech bylo jedním z cílů integračních snah otevření hranic členských států, aby jejich občané mohli být integrováni do sociálních a politických struktur hostitelských zemí k získání „evropských občanských práv“.<sup>19</sup>

Obecně lze konstatovat, že nejpozději v sedmdesátých letech se v orgánech společenství prosazuje myšlenka integrace „evropských občanů“ v jednotlivých členských zemích. Různé dokumenty podporovaly hodnoty Evropské sociální charty (zásady svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti). Vyskytly se však i obavy ze ztráty suverenity, zejména na straně Velké Británie. V r. 1977 Evropský parlament podpořil svou myšlenku „evropského občanství“. K evropskému občanství se pozitivně stavěl např. německý kancléř Willy Brand, který požadoval zahrnutí sociální politiky do evropské perspektivy, nebo francouzský prezident Valéry Giscard d'Estaing.<sup>20</sup>

K určitému přibrzdění integračních snah vedlo zvolení M. Thatcherové v r. 1979 britskou premiérkou a jednání o přistoupení Řecka, Španělska a Portugalska k Evropské unii. Zpráva Evropského parlamentu z r. 1983 navrhla rozšířit na občany členských států Společenství sídlící v jiném členském státě, než je jejich vlastní, právo volit a být volen v místních volbách. V čl. 3 návrhu Smlouvy vytvářející EU se již uvádělo, že občané členských států budou ipso facto občany Unie a toto občanství bude závislé na občanství členského státu. Návrh však nebyl realizován. Dne 14. června 1986 vydala Komise Bílou knihu o dokončení budování vnitřního trhu, která zdůraznila, že volný pobyt osob nesmí být omezen pouze na pracovníky, nýbrž musí zajistit volný pohyb pro všechny jednotlivce.<sup>21</sup> Tato zásada se pak stala i základem „maastrichtského občanství“.

Důležitým krokem k „integraci občanů“ bylo podepsání Schengenské dohody 14. června 1985 pěti státy Společenství (Německo, Francie, Belgie, Lucembursko a Nizozemsko) odstraňující hraniční kontroly. V prosinci 1985 byl v Lucembursku podepsán

<sup>17</sup> *Bulletin EC* 7/8, 1975, „Towards European Citizenship“, bod 1303.

<sup>18</sup> TINDEMANS, L.: European Union, Report to the European Council, 1975. *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/76, Brussels 197.

<sup>19</sup> *Bulletin EC* 11 – 1972, European civic rights, s. 58.

<sup>20</sup> *Bulletin EC* 11 – 1972, s. 30.

<sup>21</sup> MAAS, W.: op. cit. 10.

jednotný evropský akt. Termín 31. 12. 1992 stanovila Komise jako definitivní termín pro vytvoření oblasti bez hranic, v nichž by se osoby, zboží, služby a kapitál mohly volně pohybovat. Summity v Haagu v červnu 1986, Londýně v prosinci 1986 a Hannoveru v červnu 1986 podpořily právo pobytu (residence) pro všechny občany s cílem vytvořit „Evropu občanů“ (A citizens' Europe). V květnu 1989 Komise navrhla tři direktivy týkající se volného pohybu pro studenty, důchodce a nepracující občany. V dubnu 1990 na summitu v Dublinu bylo rozhodnuto zavést „práva evropských občanů“ (European citizenship rights). K hlavním podporovatelům občanství patřily Španělsko a Portugalsko. V září 1990 Španělsko dokonce vypracovalo memorandum „K evropskému občanství“, ve kterém se uvádělo, že myšlenka evropského občanství vyžaduje integrovaný prostor, v němž by „evropský občan“ hrál ústřední a základní roli.<sup>22</sup> K podporovatelům větší integrace občanů a rozšíření pojmu občanství patřili např. K. Kohl a F. Mitterrand. K oponentům „evropského občanství“ patřilo vedle VB i Dánsko. Důvodem byly obavy členských států z požadavků respektovat práva jednotlivců jako občanů EU. V Dánsku byla otázka občanství dokonce hlavním bodem referenda o Maastrichtské smlouvě.

### 3. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ INSTITUTU OBČANSTVÍ EU

Základem, z něhož vychází konstrukce státního občanství EU, je svoboda pohybu osob. Jedná se o jednu ze čtyř základních svobod jednotného vnitřního trhu EU po zavedení občanství EU v roce 1993, jimi jsou: (1) volný pohyb osob; (2) volný oběh zboží; (3) volný oběh služeb a (4) volný oběh kapitálu. Obsah těchto svobod nebo právních principů se historicky vyvíjel.

Smlouva EU rozšířila původní svobodu volného pohybu pracovníků a svobodu usazování o svobodu volného pohybu osob. Zavedení občanství EU a svoboda volného pohybu osob (na rozdíl od „pracovníků“) znamenaly zřejmě i určitý posun od pouhé ekonomické integrace k politické integraci občanů jednotlivých států EU. Svoboda volného pohybu osob vychází ze zákazu diskriminace státních příslušníků jednotlivých zemí EU při realizaci svobody pohybu a pobývání na území členských států EU. Občané EU mají právo na diplomatickou ochranu, petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na evropského ombudsmana. Kromě toho občan EU má právo volit a být volen v členském státu EU, jehož není státním příslušníkem a kde pobývá. Občanství EU je založeno samotným občanstvím některého ze členských států EU. K omezení svobody volného pohybu osob v jiném členském státě EU může dojít na základě výhrady veřejného pořádku a bezpečnosti nebo výhrady veřejného zdraví.

Vnitřní trh je charakteristický i volným pohybem zboží, služeb a kapitálu, což předpokládá úplný zákaz cel, dávek a zakázána je i daňová diskriminace. Omezení jsou možná jen z důvodů ochrany života a zdraví lidí, zvířat a rostlin, ochrany veřejné mravnosti, pořádku a bezpečnosti, ochrany práv duševního vlastnictví a kulturních statků. O uvolňování poskytování služeb usiluje i Světová obchodní organizace (WTO). Od

<sup>22</sup> Council Document SN 39/90 of 24 Sept. 1990. Španělská vláda navrhla „a qualitative jump which allows an area of essentially economic character to be transformed into an integrated area which would be at the direct service of the citizen“, Europe Documents 1653, 2 Oht. 1990.

1. 1. 1994 jsou podle čl. 56 Smlouvy ES zakázána všechna omezení volného pohybu kapitálu jak mezi členskými státy EU, tak i mezi nimi a třetími státy. Stejně tak jsou nepřipustná omezení v oblasti platebního styku. Ustanovení čl. 58 Smlouvy ES vymezuje oprávnění omezovat kapitálové pohyby v případě dohledu nad výkonem práva podnikání a přiznává členským státům právo přijímat omezení pohybu kapitálu a plateb z důvodu veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

Pojem Evropská Unie byl zaveden Smlouvou o Evropské Unii, a to právě v souvislosti s vybudováním vnitřního trhu a vytvářením hospodářské a měnové unie. EU je mezinárodní (nadmárodní) organizací, která získala mezinárodněprávní subjektivitu (původně se subjektivita omezovala jen na Evropská společenství vytvářející EU). EU vedle rozvoje jednotlivých svobod prosazuje i myšlenku „občanství“ EU. EU je mezinárodní vládní organizací, byť nadstátního charakteru a pojem „občanství EU“ je proto nutno chápat v určitém, přeneseném a omezeném slova smyslu. V preambuli Smlouvy o EU, podepsané v Maastrichtu 7. února 1992, strany smlouvy deklarovaly své odhodlání „posilovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků (nationals) svých zemí vytvořením „společného občanství“ EU (a citizenship common to nationals of their countries). Smlouva o EU zahrnuje do Smlouvy ES novou Část dvě nazvanou „Občanství Unie“, obsahující články 8–8e, které byly Amsterodamskou smlouvou z 2. října 1997 přečíslovány na články 17–22 a Lisabonskou smlouvou pak na čl. 20–25. Je legitimní a dosud nezodpovězenou otázkou, zda zavedený institut občanství EU má nebo bude objektivně přispívat k myšlence budování „evropské federace“ nebo jak se často uvádí nějakého jiného evropského „superstátu“.

Není pochyb o tom, že pojem občanství EU má mobilizovat úsilí k urychlení procesu evropské integrace. Ztotožňování pojmů „evropské občanství“ a „občanství EU“ je snad potud věcně nesprávné, že nikoli všechny evropské státy jsou členy EU. Občanství EU bylo založeno mezinárodní smlouvou. Čl. 20 Smlouvy o fungování EU uvádí:

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.

Článek nahradil stručný článek 17 (ex čl. 8 Maastrichtské smlouvy) Smlouvy o založení ES ve znění Amsterodamské smlouvy (dále Amsterodamská smlouva). Všechny tři uvedené dokumenty zdůrazňují, že občanství EU „doplňuje občanství členského státu“ a „nenahrazuje je“. Tato formulace ovšem nevylučuje možnost budování nějakého „státoobčanského svazku“ mezi EU a občany jednotlivých členských



zemí EU někdy v budoucnu. Doplnění státního občanství občanstvím mezinárodní organizace je jistě novým a v mezinárodním právu neznámým jevem. Přesto autoři textu považovali za nutné zdůraznit, aby zřejmě nevznikaly pochybnosti, že občanství EU „nenahrazuje“ státní občanství. Odst. 2 čl. 20 konstatuje, že občané EU mají vedle práv i „povinnosti stanovené Smlouvami“. Amsterodamská smlouva ve shodě s čl. 8 Maastrichtské smlouvy uváděla, že občané EU podléhají „povinnostem“ uloženým jim Amsterodamskou smlouvou. Zdá se být zřejmé, že čl. 20 žádné povinnosti občanů EU blíže nespecifikuje ani nevytváří. Nově je ve stejném článku (odst. c) zakotveno právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem, petiční právo k Evropskému parlamentu (EP), právo obracet se na evropského ombudsmana a právo obracet se na orgány a poradní instituce EU v jednom z jazyků smluv (odst. d). Práva občanů EU dále rozvádějí čl. 21, 22 a 23. Čl. 21 (bývalý stručný článek 18 Smlouvy o EU, ex-čl. 8a) u svobody pohybu a pobytu na území členských států zmiňuje možnost EP a Rady „řádným legislativním postupem přijímat předpisy k usnadnění výkonu práv svobodného pohybu a pobytu. Rada může „zvláštním legislativním postupem“ přijímat i opatření týkající se „sociálního zabezpečení nebo sociální ochrany“. Rada pak rozhoduje jednomyslně a po konzultaci s EP. Čl. 22 (čl. 19 Amsterodamské smlouvy, ex čl. 8b) přinesl jen drobné formulační změny. Ustanovení o volbách do EP a v obecních volbách se poněkud nesystémově překrývá se shodným ustanovením v čl. 20. Čl. 23 (čl. 20 Smlouvy o ES – ex-čl. 8c) zdůrazňuje, stejně jako čl. 20, právo každého občana EU na konzulární a diplomatickou ochranu kterýmkoli členským státem a za stejných podmínek. Čl. 24 nově konstatuje, že EP a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy ve smyslu čl. 11 Smlouvy o EU, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří jí předkládají. Shodně s předcházejícím čl. 21 (ex-čl. 8d) Amsterodamské smlouvy se zmiňuje petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na veřejného ochránce práv a možnost komunikace v jednom z jazyků uvedených v čl. 55 odst. 1 Smlouvy o EU. Čl. 25 (nahradil čl. 22 Amsterodamské smlouvy, ex-čl. 8e) se týká podávání zpráv Komise EP, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru každé tři roky. Na tomto základě může Rada jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po souhlasu EP přijmout ustanovení k posílení nebo rozšíření práv uvedených v čl. 20 odst. 2. Ke vstupu těchto ustanovení v platnost se vyžaduje schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy. Podle textu Amsterodamské smlouvy Komise pouze doporučovala přijatá „pravidla“ k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy.

Všechna tato ustanovení jsou zakotvena v Části druhé Smlouvy o fungování EU nazvané „Zákaz diskriminace a občanství Unie“. Článek 18 (bývalý čl. 12): „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.“ Čl. 19 (bývalý čl. 13) se týká opatření v boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Občanství EU má zřejmě napomáhat ideové identifikaci občanů členských států EU s probíhající politickou a ekonomickou integrací. Je skutečností, že idea občanství EU má již silnou podporu v řadě direktiv (nařízení) EU, počínaje směrnicí 2004/38.<sup>23</sup>

K posílení významu občanství EU přispívá svou rozhodovací činností i Evropský soudní dvůr (ESD). I když ESD přiznal, že určení občanství (nationality) spadá do výlučné pravomoci členských států, zároveň deklaroval, že tuto pravomoc je nutno vykonávat v souladu s požadavky práva Společenství, včetně nabývání a pozbývání občanství<sup>24</sup> nebo výkonu práv volit a být volen do Evropského parlamentu.<sup>25</sup>

Proces rozšiřování jednotlivých svobod vedl ke smluvnímu vytvoření občanství EU jako „nadrárodního“ občanství. Idea občanství EU získala podporu především v zemi s největší migrací pracovních sil – Itálii, ale také v Německu, Francii a Belgii. Proti byly nejprve zejména Lucembursko a státy jako Velká Británie a Dánsko (členy EHS od r. 1973). Se vstupem Španělska, Portugalska a Řecka do ES se námitky proti myšlence občanství ES výrazně oslabily, což se následně projevilo v Maastrichtské smlouvě z r. 1991, v Amsterodamské smlouvě z r. 1997 a následně i v Lisabonské smlouvě z roku 2007. Podle těchto úmluv má občanství EU doplňovat individuální státní občanství.

Koncepce občanství EU je v současnosti založena především na člancích 20 a 21 Smlouvy o fungování EU. ESD již dříve konstatoval, že občanství EU se stane základním statutem příslušníků členských států EU, aniž by tuto tezi ve vztahu ke státní příslušnosti blíže objasnil.<sup>26</sup> I když čl. 20 odst. 2 (bývalý čl. 17) zmiňuje vedle práv v obecné poloze i povinnosti z občanství EU vyplývající, konkrétní rozvedení těchto povinností občanů EU ve smlouvě ani v jiných dokumentech uvedeny nejsou. V souladu s právem EU vychází judikatura ESD ze zákazu diskriminace občanů EU na základě jejich státní příslušnosti. Čl. 18 Smlouvy o fungování EU (bývalý čl. 12) stanoví: „V rámci použití Smluv (rozuměj Smlouvu o EU a Smlouvu o fungování EU), aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

---

<sup>23</sup> Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside within the territory of Member States, 2004, OJ L158/77; Council Directive 90/364/EEC of 28 June 1990 on the right of residence, 1990, OJ L180/26; Council Directive 2004/EC; Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have eased their occupational activity, 1990, OJ L180/28; dále viz např. Directives 68/360, 73/148, 72/194, 75/34, 93/96.

<sup>24</sup> Case C-369/90 Micheletti and Others v. Delegacion del Gobierno en Catanbria, 1992, ECR I – 4329; Case C-192/99 R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur 2001, ECR I – 1237. V kauze Kaur ESD mj. uvedl: „it is for each Member State, having due regard to Community Law, to lay down the Condition for the acquisition and loss of nationality“ (para 19). ESD také konstatoval, že občan EU může vykonávat své právo volného pohybu bez dodatečných omezení přijatých členskými státy.

<sup>25</sup> Viz. např. Case C-300/04 Eman and Sevinger, Judgement of the Court of 18 September 2006.

<sup>26</sup> Srov. např.: „EU citizenship, Union citizenship is fundamental in the sense safety net once national citizenship leads to erroneous results,“ Case 98/86 Mathot, 1998.

## 4. VÝZNAM ZAVEDENÍ OBČANSTVÍ EU PRO DALŠÍ POLITICKOU A EKONOMICKOU INTEGRACI EVROPY

### 4.1 VLIV JUDIKATURY EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE (ESD) NA CHÁPÁNÍ POJMU OBČANSTVÍ EU

Zavedení občanství EU bylo některými kritiky označováno i za falešný prospekt. Byl to však Evropský soudní dvůr (ESD), který svým rozhodováním myšlenku uplatňování občanství EU vůči členským státům posílil. Počátky rozhodovací činnosti ESD posilující postavení osob vůči členským státům EU lze spatřovat již v případech z r. 1963 a 1964 *van Gend en Loos and Costa vs. ENEL*.<sup>27</sup> Judikatura ESD často využívala „občanství“ k rozšíření principu nediskriminace, a to i v kontextu svobody trhu nebo nezávislého zdroje práv.<sup>28</sup> V této souvislosti jsou zmiňovány např. případy *Bickel and Franz*, *Martinez Sala*, *Grzelczyk*, *Bidar*, *Trojani*, *Collins* a další.

Čl. 18 Smlouvy o fungování EU (bývalý čl. 12 Smlouvy o ES) umožňuje využití občanství EU k rozšíření principu nediskriminace. V kauze *Bickel a Franc* ESD zaujal stanovisko, že příslušníci jiného členského státu při návštěvě Itálie jsou potencionálními uživateli služeb spadajícími *ratione personae* pod rozsah smlouvy. ESD se dovolal čl. 17 na podporu široké interpretace Smlouvy o ES pro účely zákazu diskriminace *ratione personae* i *ratione materiae*.<sup>29</sup> ESD v dané kauze rozšířil rozsah aplikace zásady nediskriminace na základě státní příslušnosti. Šlo o to, že opilý řidič Australan *Bickel* a německý příslušník *Franz* byli vystaveni trestnímu řízení v Bolzanu a požadovali soudní řízení v němčině na základě ustanovení o ochraně menšin. Problém zásady nediskriminace z důvodu občanství se projevil v kauzách *Martinez Sala* nebo *Grzelczyk*. V prvním případě ESD, s ohledem na článek 12 Smlouvy o ES, dospěl k závěru, že španělská příslušnice byla na základě ustanovení o státním občanství oprávněna pobírat příspěvek na výchovu dítěte v Německu,<sup>30</sup> což německý soud původně odmítl, protože *Sala* neměla německou státní příslušnost. Španělka *Martinez Sala*, podle rozhodnutí ESD podléhá jako občanka EU, žijící legálně v SRN *ratione personae* a *ratione materiae* právu EU. Z tohoto důvodu měla *Sala* podle ESD právo na ochranu proti diskriminaci podle čl. 12 Smlouvy o založení ES ve znění Amsterodamské smlouvy. V kauze *Grzelczyk* měl ESD zato, že francouzský příslušník byl oprávněn pobírat minimální existenční příspěvek v Belgii,<sup>31</sup> s ohledem na to, že právo Společenství bylo *ratione personae* aplikovatelné na základě článku 12 Smlouvy o ES. V kauze *Trojani* ESD řešil otázku, zda sociální finanční příspěvek může být poskytnut pouze na základě občanství a v souladu se zásadou nediskriminace podle čl. 12 Smlouvy o ES. Dospěl k závěru, že u ekonomicky neaktivní osoby prosté nesplnění určitých standardů není důvodem k její okamžité deportaci a důležitá je i zásada proporcionality. Konstatoval, že tato osoba může požívat

<sup>27</sup> Case 26/62, *van Gen den Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* 1963, ECR 1; Case 6/64, *Costa v Enel*, 1964, ECR 585.

<sup>28</sup> Op. cit. 25, *Jacobs*, s. 598.

<sup>29</sup> Case C-274/96, *Criminal proceedings against Bickel and Franz*, 1996, ECR I-7637.

<sup>30</sup> C-85/96, *Martinez Sala v Freistaat Bayern* 1998, ECR I-2691.

<sup>31</sup> Case C-184/99, *Grzelczyk v Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignes – Louvain-la Neuve* 2001, ECR I-6193.

práva pobytu jako občan, pouze na základě přímé aplikace čl. 18 (1) Smlouvy o ES. V kauze Trojani ESD vycházel tedy z toho, že obecné právo pobytu není právem přímo vyplývajícím z občanství EU. Podobně jako v kauze Martinez Sala ESD poukázal na to, že osoba nesmí být diskriminována na základě státní příslušnosti. Kauzy Sala a Trojani svědčí o tom, že institut občanství EU se používá v právu EU jako způsob obrany a podpory proti diskriminaci na základě státní příslušnosti. V kauze Bidar ESD rozhodl, že občanství EU opravňuje studenta k získání sociálního stipendia, byť to bylo v rozporu s jeho předchozím rozhodnutím (case law).<sup>32</sup> Kauza Collins se týkala žádosti o příspěvek uchazeče o práci ve Velké Británii. ESD s odvoláním na občanství a zásadu rovného zacházení potvrdil „genuine link“ mezi žadatelem a pracovním trhem a přiznal žadateli požadovaný finanční příspěvek.<sup>33</sup> Collins byl narozen v USA a měl dvojí státní občanství, vedle amerického i irské. V kauze Chen ESD odmítl argument VB, že dítě samotné nemůže získat občanství EU, z důvodu, že zdroje uspokojující požadavky čl. 7 (1) (b) směrnice náležely její matce. ESD tak zabránil diskriminaci na základě příslušnosti.<sup>34</sup>

ESD vyložil institut občanství EU způsobem, který jde nad rámec výslovných ustanovení Smlouvy o Evropské unii a to v souvislosti s extenzivní interpretací ustanovení jako jsou volný pohyb osob, zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti (nationality) nebo ochrana lidských práv. Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti byl zakotven již v čl. 48 Smlouvy o EHS (abolition of any discrimination). ESD ve své činnosti ovlivnil rozsah omezení, která může členský stát uložit na výkon práv vyplývajících z občanství. Směrnice 2004/37 pak zobecnila rozhodovací praxi ESD a předchozí směrnice, týkající se pobytu. Čl. 7 (1) (b) směrnice stanoví, že rezidenti v členském státě, kteří nejsou ekonomicky aktivní, musí mít dostatečné zdroje a zdravotní zajištění, aby nebyli přítěží pro sociální systém členského státu.

Existuje však i názor, podle něhož „práva vyplývající z občanství (citizenship rights) mohou být odlišována od jiných práv, např. od práv na svobodný pohyb ekonomicky aktivních osob, od obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a od základních lidských práv...“.<sup>35</sup>

## 4.2 VLIV LISABONSKÉ SMLOUVY NA OBČANSTVÍ EU

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské Unii a Smlouvu o založení Evropského společenství zdůraznila, že je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně příslušníků menšin (čl. 1a). Podle čl. 47 Smlouvy o EU má EU právní subjektivitu. Podle čl. 6 „Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze 7. 12. 2000, ve znění upraveném 12. 12. 2007 ve Štras-

<sup>32</sup> Case C-209/03, R Dany Bidar v London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills, 2005, ECR I-2119.

<sup>33</sup> Case C-138/02, Collins v Secretary of State for Work and Pension, 2004, ECR I-2703.

<sup>34</sup> Case C/200/02, Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department, 2004, ECR I-9925.

<sup>35</sup> Srov. „Citizenship rights can be distinguished from other rights: from rights of free movement for the economically active; from the general prohibition of discrimination on grounds of nationality...“, JACOBS, F. G.: Citizenship of the European Union – A Legal Analysis. *European Law Journal*, 2007, Vol. 13, No. 5, s. 593 a násl. op. cit. Jacobs, s. 598.

burku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy“. Unie se současně zavázala přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Unie podle preambule Listiny základních práv EU z 29. 11. 2007, která je součástí „Reformní smlouvy“ staví do středu své činnosti jednotlivce tím, že zavádí občanství EU a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti (justice). Preambule také zdůraznila nezbytnost „posílit ochranu lidských práv“. Preambule potvrdila i „práva vyplývající z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ze sociálních chart přijatých Unii a Radou Evropy a z judikatury Soudního dvora Evropské unie“.

Podle čl. 50 Smlouvy o EU „se každý členský stát v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit“. Je otázkou, jaký dopad může mít vystoupení z EU na občanství EU státních příslušníků vystoupivšího státu a jejich nabytých práv (vested rights). Může to znamenat automatické ukončení práv těchto osob vyplývajících z občanství EU. Nepochybně by byly takovým krokem dotčeny i soukromoprávní vztahy občanů z EU vystoupivšího státu, žijících, pracujících a studujících v jiné členské zemi EU. Ekonomické důsledky takového kroku pro celou EU lze jen stěží dohlédnout. Nebylo by odmítnutí poskytovat práva vyplývající z občanství EU osobám s obvyklým (habitual) nebo trvalým pobytem v některé zemi EU i porušením principu nediskriminace zakotveném nejen v právu EU, nýbrž i v obecném mezinárodním právu? Čl. 50 stanoví sice rámcově postup při vystoupení z EU, důsledky ukončení občanství EU však neřeší. Členský stát EU má oznámit svůj záměr Evropské radě. S ohledem na pokyny Evropské rady Unie sjedná a uzavře s tímto státem dohodu o podmínkách jeho vystoupení s přihlédnutím k rámci jeho budoucích vztahů s EU. Jménem EU dohodu v souladu s čl. 188n odst. 3 Smlouvy o fungování EU uzavře Rada, které rozhoduje kvalifikovanou většinou po obdržení souhlasu Evropského parlamentu (§ 50 odst. 2). Nedojde-li k dohodě o vystoupení, která má za následek ukončení platnosti smluv pro dotýčný vystupující stát, přestávají smlouvy platit dva roky po oznámení o vystoupení, pokud nedojde k dohodě o prodloužení lhůty (§ 50 odst. 2). Bude případné ukončení občanství EU znamenat pro dotčené osoby i konec přiznaných a z občanství EU vyplývajících práv, včetně základních práv EU? Není bez zajímavosti, že ve Zprávě Komise o občanství EU z r. 2013 se pojem „občan“ používá i pro osoby, které mají obvyklý pobyt v rámci EU.<sup>36</sup>

Zkoumáme-li význam pojmu „citizenship“, snadno zjistíme, že se používá i v jiném než státoobčanském smyslu. Jde o koncept, který je znám např. v sociologii a sociální teorii.<sup>37</sup> V uvedeném smyslu „citizenship“ znamená „systém“ občanských, politických a sociálních práv, zaručených jednotlivým státem (welfare of people as citizens). V tomto významu i institut občanství EU přináší určitý katalog práv. Naproti tomu státní občanství je často založeno na „jednonárodním“ principu, na němž se historicky formovaly státy, zejména v Evropě. Existují však i státy, kde „filosofie“ občanství a samotného státu nespočívá na jediné národnosti (nationality), nýbrž vychází z „kulturně pluralistické“ nebo „multikulturní“ společnosti, složené z několika národností nebo jednotlivých

<sup>36</sup> Srov. „In this report the term ‘citizen’ can also refer to any person who resides within the EU in accordance with relevant Treaty provisions and secondary legislation,“ Report from the Commission, 2013.

<sup>37</sup> ROCHE, M.: *Rethinking the Citizenship*. Cambridge, 1992, s. 3, 11, 17, 39, 208.

etnických skupin s právem na vlastní jazyk, vzdělání, náboženství atd.<sup>38</sup> U národních států (nations-states) splývaly národnost a státní občanství s pojmem národní identity. Existuje ovšem i pojem národa, který nedefinuje národ v etnickém slova smyslu. Tuto koncepci, někdy nazývanou „nation-citoyenne“, lze vystopovat již ve francouzské revoluci. Jedná se o ideu národa jako sdružení občanů, požívajících jistá práva zajišťovaná a garantovaná státem.<sup>39</sup>

Trendy předpokládaného vývoje občanství EU zachycují výstižně např. dvě zprávy Komise o občanství EU pro Evropský parlament, Radu, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů z r. 2010 a 2013. Ve zprávě o občanství z roku 2013 bylo zdůrazněno, že občané jsou a musí být „srdcem evropské integrace“. Vyhlášení roku 2013 za „Evropský rok občanů“ mělo podle této zprávy přinést nové impulsy pro občanství EU a občanskou dimenzi „evropského projektu“. Zpráva zmínila též „demokratickou legitimitu“ (democratic legitimacy) Hospodářské a Monetární unie a jako cíl uvedla vytvoření „Politické unie“ (Political union).<sup>40</sup> Podle zprávy občanství EU přináší občanům nová práva a příležitosti za hranicemi národních států, pokud jde o cestování, práci, vzdělávání i odpočinek, sociální a kulturní interakci a tím i vytváření užších vazeb mezi občany. Zpráva pak vyjmenovává jednotlivá práva vyplývající z občanství EU, mezi nimi na prvním místě zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti (nationality), dále svobodu pohybu a usazování uvnitř EU a další práva zakotvená naposledy v Lisabonské smlouvě.<sup>41</sup> Zpráva o občanství EU z roku 2013 popisuje dvanáct nových akcí v šesti základních sférách činnosti Komise pro zlepšení života občanů EU a pro odstranění překážek, které brání využívání práv vyplývajících z občanství EU pro dělníky, studenty a učně v EU. Komise např. navrhla revizi nařízení o sociálním zabezpečení,<sup>42</sup> zlepšování výchovy učňů, odstraňování administrativních překážek pro život a cestování v EU. Zpráva byla doprovázena Zprávou o pokroku k efektivnímu občanství EU 2011–2013. Současně Komise přijala každoroční Zprávu o aplikaci Charty základních práv EU.<sup>43</sup> Příloha Zprávy č. 1 z r. 2013 nazvaná „Follow up to the 2010 Citizenship Report“ popisuje celkem 25 splněných akcí, určených pro odstranění překážek ve výkonu práv občanů EU. Uvedené akce se např. týkaly mezinárodních manželských majetkových práv; důsledků registrovaného partnerství; odstraňování nákladných formalit při prokazování civilního statusu v příhraničním styku a usnadňování příhraničního přístupu ke spravedlnosti; vytvoření „European-Justice Portal“ pro elektronickou komunikaci s justicí v členských zemích; odstranění daňových problémů a zjednodušení formalit při přeregistrování automobilů v přeshraničním styku; komunikace o „dvojm zdanění v Jednotném trhu“; iniciativy o dědické dani, včetně doporučeného řešení; přijetí Naří-

<sup>38</sup> KELLAS, J. G.: *The Politics of Nationalism and Ethnicity*. Macmillan, 1991, s. 29.

<sup>39</sup> COAKLEY, J.: *The Social Origins of Nationalist Movements, The Contemporary, West European Experience*. London: Sage Publications, 1992, s. 55

<sup>40</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Region, EU Citizenship Report 2013, EU citizens: your rights, your future, viz [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com\\_2013\\_269\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf), s. 2.

<sup>41</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (Title II, Articles, s. 20–24) and Charter of Fundamental Rights of the European Union (Chapter V).

<sup>42</sup> Regulation (EC) No. 883/2004 on the Coordination of Social Security System, OJL 166, s. 1.

<sup>43</sup> COM (2013) 271, viz [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report2012_en.pdf).

zení č. 1177/2010, týkajícího se cestujících na moři a vnitrostátních vodách a Nařízení č. 181/2011 o právech osob cestujících v autobusech; aplikace Nařízení č. 1107/2006 o zdravotně postižených osobách a osobách se sníženou mobilitou v letecké dopravě; odstranění překážek pro občany EU a členy jejich rodin, kteří žijí v jiné zemi EU než vlastní, týkajících se identifikačních dokumentů a dokumentů o pobytu vydávaných členskými státy, včetně možnosti vydávat jednotné evropské dokumenty; odstraňování překážek pro zdravotně handicapované osoby; usnadňování mobility handicapovaných osob v dopravě, turismu, kultuře a při odpočinku; usnadňování procedury pro řešení sporů z obchodů v jiné zemi EU; posilování volebních práv občanů EU a podpora demokratického života v EU; řešení spotřebitelských sporů v EU; poskytování informací o právech občanů EU; návrhy nových práv a budoucího programu občanství EU.

Příloha 2 vyjmenovává dvanáct klíčových akcí na zlepšování života občanů EU, které vycházejí z předchozích aktivit podle přílohy 1. Patří k nim opětovně revize nařízení o koordinaci sociálního zabezpečení nebo rozšiřování benefitů v nezaměstnanosti na více než obligatorní tři měsíce a usnadňování zaměstnávání občanů EU v jiné členské zemi; vytvoření kvalitativního rámce vzdělávání učňů a tím napomáhání jejich zručnosti a uplatnění na pracovním trhu; reforma EURES; odstraňování administrativních překážek při vydávání dokumentů opravňujících k pobytu vydávaných členskými státy občanům EU, žijícím v jiném než vlastním státě EU; iniciativy na podporu daňového ulehčení v přeshraničním styku a k zajištění správné aplikace práva EU pro snadnější přeshraniční pohyb občanů EU nebo jejich aktivity v přeshraničním styku se zaměřením na existenci různých daňových zákonů a ve snaze zabránit dvojímu zdanění; zlepšování bezpečnosti občanů v silniční dopravě pomocí „informační automobilové platformy“, usnadňující uznávání silničních certifikátů, usnadňujících bezpečné cestování do jiných zemí EU; usnadňování mobility handicapovaných osob v rámci EU (doprava, turismus, kultura a odpočinek); vypracování návrhu právních instrumentů k posílení procedurálních práv osob podezřelých nebo obviněných v trestním řízení, zejména s ohledem na děti; usnadnění sporů týkajících se nákupů v jiném členském státě EU; rozvíjení spolupráce týkající se spotřebitelských práv; akce na podporu lokální administrativy k zajištění volného pohybu občanů EU. Koncepce občanství EU je rozvíjena převážně na otázky „sociálního“ občanství a související práva hospodářská a sociální, s nimiž je úzce spojena.

## STRUČNÝ ZÁVĚR

EU podle některých názorů není sice federací ani konfederací nebo teritoriálním „makrostátem“, ale svou „multivrstevnou strukturou vládnutí“ zasahující do pravomoci členských států a povinným přijímáním *acquis communautaires* představuje „polity“ s nevyjasněnou nejvyšší autoritou bez legitimních prostředků donucení a připomíná spíše „kondominium“ (*condominio*).<sup>44</sup> V mezinárodním právu

<sup>44</sup> KEANE, J.: *A European Citizenship?*, <http://johnkeane.net/essays/essayeurocitizens.htm>, s. 9. Autor se dovolává publikace SCHMITTER, Ph. – TRECHSEF, A.: *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Strasbourg, 2004.

„kondominium“ představovalo společný výkon suverénní moci, společnou jurisdikci na určitém území dvěma nebo několika státy. Jako příklad kondominia lze uvést společnou správu Velké Británie a Francie Nových Hebrid na základě dohody z r. 1914 až do r. 1981, kdy Nové Hebridy získaly nezávislost. Aniž bychom souhlasili u EU s analogií možného „kondominia“, uvedený názor prozrazuje, že idea budování EU jako státu nebo soustátí buď v současnosti v embryonálním stádiu není u některých autorů mrtvá.

Občanství EU je novým fenoménem, který se vyvíjí a bude vyvíjet v závislosti na postojích členských států. Názory na zavedení občanství EU se různí. Existuje celá škála názorů, od nadšených podporovatelů této koncepce až po její kritiky a tradiční euroskeptiky.<sup>45</sup> Koncepce občanství EU je určitým impulsem pro rozšiřování sociálních a politických vazeb a sociálněpolitické transformace jednotlivých států i Unie jako celku. Zejména z judikatury ESD je zřejmé, že institut občanství EU proniká a ovlivňuje praxi členských států při udělování státního občanství. Jen obtížně lze předvídat jaké politické, či dokonce státní společenství se v Evropě v dlouhodobé perspektivě integrace vytvoří. Občanství EU není klasickým vztahem mezi jednotlivcem a státem, zahrnujícím vzájemná práva a povinnosti. Vztah mezi státním občanstvím a občanstvím EU se bude zřejmě dále měnit a vyvíjet. I když se často uvádí, že občanství EU je ze státního občanství odvozené a státní občanství doplňující, je nepochybné, že občanství EU má dopad i na otázky suverenity členských států. O „odvozenosti“ občanství EU ze státního občanství lze mluvit podmíněně jen v tom smyslu, že bez státního občanství některého ze států EU zřejmě nemůže samostatně vzniknout ani občanství EU, i když situace asi 15 milionů osob majících v zemích EU pouze „residence“ (čekatelé na občanství EU?), a nikoli státní občanství nemusí být z hlediska jejich statusu občanství EU do budoucna tak jednoznačná a bude záležet na vůli států a vývoji mezinárodní situace. Tvzení, že občanství EU vytváří evropský „démos“ je zatím spíše přáním nepřiliš jasného obsahu a významu. Ve starém Řecku „démos“ byl chápán jako územně správní jednotka se zvláštní kulturou. Příslušnost k dému byla dědičná a trvala i po přestěhování „občana“ do jiného dému. Domovský démos se nazýval „démotikon“ a v čele jeho úředníků stával „démarchos“. Je tedy otázka, jak se má evropský „démos“ vyvíjet. V každém případě koncepce občanství EU přináší implikace pro teorii a praxi státního i „nadstátního“ občanství. Stojí také za zmínku, že v právu EU a v mezinárodním právu soukromém se stále častěji místo kritéria státního občanství používá u osobního statutu jako hraniční určovatel „domicil“ nebo „obvyklý pobyt“ (habitual residence).

Je nepochybné, že koncepce občanství EU již má nebo bude mít vliv na sociální, imigrační a emigrační politiku EU a jejích členských států. Existují i názory, že občanství EU implikuje unikátní formu „postnacionálního občanství“ a přispívá k formování

<sup>45</sup> BELLAMY, R.: *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Continuum, 2005; ELSPEH, G. – GORTAZÁR, R. C. – KOSTAKOPOULOU, D.: *The Reconceptualization of European Union Citizenship*. Brill/Nijhoff, 2013; HANSEN, P. – HAGER, S. B.: *The Politics of European Union, Deeping Contradiction in Social Rights and Migration Policy*. New York, Oxford: Bergahn, 2012; OLSEN, Espen D. H.: *Transnational Citizenship in the European Union*. London: Continuum, 2012; KOSTAKOPOULOU, D.: *European Union Citizenship: Writing the Future*, <http://aei.pitt.edu/7943/1/kostakopoulou-d-10b.pdf>; MORO, G.: *The Single Currency and European Citizenship: Unveiling the Other Side of the Coin*. Bloomsburg Academic, 2013; PFLISTER, T.: *The Activation of Citizenship in Europe*. Manchester University Press, 2012.



„evropské občanské společnosti“ (a European civil society). Objevují se dokonce názory, že dochází k akceleraci a socializaci Evropy, která se projevuje v růstu hustoty a komplexnosti přeshraničních sociálních vztahů.<sup>46</sup>

## TO THE EU CITIZENSHIP FROM THE VIEW OF INTERNATIONAL LAW

### Summary

The Citizenship of EU presents historical challenge to national citizenship and nation identities. This study deals with the notion of EU citizenship from the point of view of international law. The EU is not a state and its understanding of citizenship differs from the common and traditional meanings of citizenship or nationality. Besides, EU citizenship is often called inaccurately as “European citizenship”. The EU citizenship is based on the pre-existing community rights (free movement, residence) and some additional rights (as electoral rights, diplomatic and consular protection), without corresponding duties. In fact it means strengthening of European political integration. In this way EU citizenship has a distinct content from the national citizenship and differs also from the relationship between the individual and the territorial nation-state. Formation of “European demos” and “European identity” is still more the idea than reality. EU citizenship still lacks the basic international law features of citizenship. Nevertheless it will have impact even on state practice of granting national citizenship (nationality).

*Key words:* citizenship, European Union, state, nationality, international law, free movement, diplomatic protection

*Klíčová slova:* občanství, Evropská unie, stát, státní příslušnost, mezinárodní právo, svoboda pohybu, diplomatická ochrana

---

<sup>46</sup> Viz k tomu např. KEANE, J.: op. cit., s. 12.



## LIDSKÁ PRÁVA OBČANŮ UNIE A JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

ALLA TYMOFEYEVA

### ÚVOD: VZTAH EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA A EVROPSKÉ UNIE

Základ právní úpravy občanství Evropské Unie (dále jen „Unie“) najdeme v konsolidovaném znění Smlouvy o fungování Evropské Unie (dále jen „SFEU“). V souladu s článkem 20 této smlouvy se zavádí občanství Unie, přičemž občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu.<sup>1</sup> Pokud jde o lidská práva občanů Unie, platformu pro velký pokrok v jejich rozvoji přinesla Lisabonská smlouva,<sup>2</sup> která zakotvila Listinu základních práv Evropské Unie (dále jen „Listina“)<sup>3</sup> jako součást primárního evropského práva a poskytla nové mechanismy pro zajištění lepší ochrany občanů. Unie tak potvrdila, že disponuje pravomocí v oblasti základních práv.<sup>4</sup> Práva občanů Unie sepsaná v Listině jsou v některých ustanoveních totožná nebo velmi podobná právům, jež nacházíme v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)<sup>5</sup> Rady Evropy. Navíc článek 6 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU“) ve znění Lisabonské smlouvy stanoví, že „základní práva, která jsou zaručena Úmluvou, tvoří obecné zásady práva Unie“.<sup>6</sup>

Je zapotřebí poznamenat, že všechny členské státy Unie jsou zároveň stranami Úmluvy,<sup>7</sup> proto všichni občané Unie mají nárok na podání stížností k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“). V tomto ohledu stojí za pozornost článek 52

<sup>1</sup> Konsolidované znění Smlouvy o Fungování Evropské Unie, CS 30. 3. 2010. Úřední věstník Evropské unie C 83/47 ze dne 30. 3. 2010.

<sup>2</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. 12. 2007, č. 2007/C 306/01. CS Úřední věstník Evropské unie C 306 ze dne 17. 12. 2007. Nabyla účinnosti dne 1. 12. 2009.

<sup>3</sup> Listina Základních Práv Evropské Unie, č. 2007/C 303/01. CS Úřední věstník Evropské unie C 303/1 ze dne 14. 12. 2007.

<sup>4</sup> JIRÁSEK, J.: Sekundární normotvorba EU v oblasti ochrany základních práv a princip subsidiarity. *Právní rozhledy*, 2009, č. 12, s. 431.

<sup>5</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv ze dne 4. 11. 1950. Text v češtině dostupný z: [http://echr.coe.int/Documents/Convention\\_CES.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf).

<sup>6</sup> Lisabonská smlouva č. 2007/C 306/01. CS Úřední věstník Evropské unie C 306 ze dne 17. 12. 2007.

<sup>7</sup> Viz záznam o ratifikaci Úmluvy. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG>.

Listiny, který stanoví, že pokud tato Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá Úmluva. Ve Vysvětlení k Listině,<sup>8</sup> týkajícím se článku 52, najdeme upřesnění, že odkaz na Úmluvu zahrnuje jak tuto mezinárodní smlouvu, tak její protokoly. Kromě toho, smysl a rozsah zaručených práv jsou určeny nejen zněním těchto aktů, ale též judikaturou Soudu a Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“).

Lisabonská smlouva také stanoví, že Unie přistoupí k Úmluvě. Ze strany orgánů Rady Evropy zakotvuje přistoupení Unie k Úmluvě rovněž Protokol č. 14 s účinností od 1. června 2010. Takovým způsobem je připraven právní základ pro rozšíření seznamů stran signatářů této mezinárodní smlouvy o členu, který není státem. Současné přistoupení Unie k Úmluvě by podstatně usnadnilo aplikaci práv zaručených Úmluvou pro členské státy Unie. V otázce konkurence mezi jurisdikcí SDEU a Soudu, by jednoznačně přednost získal poslední a proměnil by se tak v „Nejvyšší soud pro lidská práva v Evropě“.<sup>9</sup>

I když v tuto chvíli Unie pořád ještě nepřistoupila k Úmluvě, obě strany uskutečňují kroky za účelem realizace tohoto cíle. Zejména byla vytvořena skupina „47 + 1“, která provedla pět jednání<sup>10</sup> s Evropskou komisí a přijala Závěrečnou zprávu<sup>11</sup> dne 5. dubna 2013, kde se strany domluvily na návrhu smlouvy o přistoupení Unie k Úmluvě.<sup>12</sup>

S ohledem na zmíněné lze říci, že Úmluva je pro občany Unie významným pramenem, pokud jde o ochranu lidských práv. Proto judikatura Soudu, jakožto zdroj výkladu práv, zakotvených v Úmluvě, slouží zároveň jako jeden z instrumentů ochrany práv občanů Unie. Tento článek se bude zabývat jednotlivými aspekty toho, jak se občanství Unie odráží v judikatuře Soudu. Pozornost bude věnována zejména následujícím oblastem: (1) stížnosti směřující proti Unii; (2) stížnosti podávané proti členským státům v souvislosti s prováděním práva Unie; (3) odkazování na právo Unie v rozhodovací praxi Soudu; (4) orgány Unie jako třetí strana v řízení před Soudem a nakonec (5) úprava občanství v judikatuře Soudu, včetně otázek občanství Unie.

## 1. STÍŽNOSTI SMĚŘUJÍCÍ PROTI UNII

Z podmínek přijatelnosti stížnosti dle článku 35 Úmluvy je zřejmé, že podat stížnost lze pouze proti státu, který ratifikoval Úmluvu. Unie není ani státem, ani smluvní stranou Úmluvy, je tedy zjevné, že stížnosti proti ní jsou absolutně nepřijatelné

<sup>8</sup> Vysvětlení k Listině Základních Práv Evropské Unie, č. 2007/C 303/02. CS Úřední věstník Evropské unie C 303/1 ze dne 14. 12. 2007.

<sup>9</sup> ŠTURMA, P.: *Vztah Evropské úmluvy o lidských právech a evropského práva*. Dostupné z: <http://www.cak.cz/files/283/VztahEvropskeUmluvyEvropskehoPrava.rtf>.

<sup>10</sup> (1) 21. června 2012, (2) 17.–19. září 2012, (3) 7.–9. listopadu 2012, (4) 21.–23. ledna 2013 a poslední (5) 3.–5. dubna 2013.

<sup>11</sup> Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Strasbourg, 5 April 2013. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting\\_reports/Web\\_47\\_1\(2013\)R05\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting_reports/Web_47_1(2013)R05_EN.pdf).

<sup>12</sup> Text návrhu je přístupný z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting\\_reports/47\\_1\(2013\)008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf).

*ratione personae*. Avšak praxe Soudu a také bývalé Komise pro lidská práva (dále jen „Komise“) v tomto ohledu není tak jednoduchá, jak by se na první pohled mohlo zdát.

První praxe, týkající se stížností proti Unii, je spojena s obdobím šedesátých a sedmdesátých let minulého století, kdy subjekty řízení nebyly Soud a Unie, ale jejich předchůdci. Markantním v tomto ohledu je případ *Confédération Française Démocratique Du Travail proti Evropským společenstvím, nebo proti jejich členským státům a) společně a b) rozdílně*.<sup>13</sup> Ve své stížnosti stěžovatelská společnost namítala porušení článků 11, 13 a 14 Úmluvy vzhledem k tomu, že Rada ES při jmenování členů poradního výboru v souladu s článkem 18 Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli porušila jejich práva. Pokud jde o údajnou odpovědnost samotných ES, Komise poukázala na to, že ES nejsou smluvní stranou Úmluvy, a proto stížnost je nepřijatelná *ratione personae*. Když Komise posuzovala stížnost proti všem členským státům společně, zdůraznila, že stěžovatel neovysvětlil, co pojem „členské státy“ znamená, a proto má za to, že stížnost ve skutečnosti směřuje proti ES, a z důvodu uvedeného výše tuto stížnost také zamítla. Poslední varianta stížnosti se týkala porušení Úmluvy jednotlivými členskými státy rozdílně. Zde se Komise domnívala, že stížnost proti nim je také nepřijatelná *ratione personae*, protože státy, které poskytly rozhodovací pravomoc v této otázce Radě ES, neměly jurisdikci ve smyslu článku 1 Úmluvy. **Z toho vyplývá, že i když stěžovatel ve stížnosti nepojmenuje přímo Unii, ale bude namítat porušení Úmluvy všemi 28 členskými státy Unie, taková stížnost může být stejně nepřijatelná.** V praxi to pak vedlo k situaci, že stěžovatelé, aby se tomu vyhnuli, začali přímo vyjmenovávat jednotlivé členské státy.<sup>14</sup>

Z novějších případů lze uvést rozhodnutí ve věci *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. proti Nizozemsku*<sup>15</sup> z roku 2009. Zde rozhodnutí vydala nikoliv Komise, ale Soud. Příklad se však pořád ještě netýkal Unie, ale jejího předchůdce, Evropského společenství. V této věci sdružení shledávalo porušení článku 6 Úmluvy v tom, že mu nebylo umožněno předložit odpověď na stanovisko generálního advokáta před tím, než Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“) vydal rozsudek. Sdružení ve vysvětleních konstatovalo, že porušení Úmluvy se dopustily jak Nizozemské království, tak i Evropské společenství. Soud na to reagoval tak, že považoval stížnost za směřující proti Evropskému společenství, a tedy neslučitelnou s ustanoveními Úmluvy. Z toho můžeme dovodit, že **i když stížnost osoby bude oficiálně směřovat proti konkrétnímu členskému státu, ale v popisu žalob se osoba zmíní o zavinění Unie, může Soud na tomto základu shledat stížnost za nepřijatelnou.** I přes výše uvedené Soud nakonec věc posoudil v meritu, o čem se zmíníme později.

Pokud jde o přímé stížnosti proti Unii, autorce se nepodařilo najít rozhodnutí Soudu, kde by stěžovatel namítal porušení Úmluvy přímo touto mezinárodní organizací. Důvodem může být dlouhodobá praxe Soudu a Komise, které zamítaly stížnosti proti

<sup>13</sup> Stížnost č. 8030/77, rozhodnutí ze dne 10. července 1978, nepublikováno.

<sup>14</sup> *Senator Lines GmbH proti Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Řecku, Irsku, Itálii, Lucembursku, Německu, Nizozemsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku a Spojenému království*, rozhodnutí ze dne 10. března 2004, stížnost č. 56672/00 a *Segi a Gestoras Pro-Amnistia a další proti Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Řecku, Irsku, Itálii, Lucembursku, Nizozemsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku a Spojenému království*, stížnosti č. 6422/02 a č. 9916/02, ECHR 2002-V.

<sup>15</sup> Stížnost č. 13645/05, rozhodnutí ze dne 20. ledna 2009, nepublikováno.

ES a také to, že od doby, kdy Unie nabyla právní subjektivitu, uběhla z hlediska rozhodovací činnosti Soudu poměrně krátká doba.

## 2. STÍŽNOSTI PODÁVANÉ PROTI ČLENSKÝM STÁTŮM V SOUVISLOSTI S PROVÁDĚNÍM PRÁVA UNIE

Další oblastí, která těsně navazuje na první, je posuzování stížností Soudem, a to na porušení práv občanů Unie, základ kterých je stanoven nikoliv vnitrostátními právními předpisy, ale normami tak zvaného „evropského práva“ neboli, pokud budeme přesnější, právními normami Unie. Jako příklad lze uvést již zmíněný judikát *Cooperatieve Producentenorganisatie Van De Nederlandse Kokkelvisserij U.A. proti Nizozemsku*.<sup>16</sup> Soud nakonec posuzoval věc ve světle článku 234 Smlouvy o ES<sup>17</sup> a dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal to, že řízení před ESD jako celek neposkytovalo záruky spravedlivého řízení. Tento případ je významný z toho hlediska, že prokazuje to, že *Soud už teď zkoumá spravedlivost řízení před SDEU*, i když Unie ještě není stranou Úmluvy. Nabízený závěr je však spekulativní, protože Soud nakonec stížnost zamítl a v praxi neexistuje žádné rozhodnutí Soudu, na základě kterého by Unie nebo její orgány nesly odpovědnost dle Úmluvy nebo členský stát odpovídal za činnost orgánů Unie. Pravidlem je, že Soud nemůže posuzovat konečné rozhodnutí mezinárodního tribunálu.<sup>18</sup> Významným v tomto ohledu je také rozsudek Velkého senátu „*Bosphorus Airways*“ *proti Irsku*.<sup>19</sup> Zde Soud konstatoval, že ochrana lidských práv v komunitárním právu je „srovnatelná“ s ochranou, poskytovanou systémem Úmluvy. Tudíž existuje presumpce, že členský stát při provádění práva Unie dodržuje požadavky Úmluvy.

Případ *Matthews proti Spojenému království*<sup>20</sup> se týkal občanky Velké Britanie, žijící na Gibraltar, které nebylo poskytnuto právo volit do Evropského parlamentu, protože na území Gibraltar Spojené království nezřídilo volební okruhy. Soud zde shledal porušení článku 3 Protokolu č. 1 k Úmluvě, tudíž konstatoval, že tento **Protokol se týká nejen vnitrostátních voleb, ale i voleb do reprezentativního orgánu Unie.**

S rozšířením legislativy a působnosti Unie se objevuje pořád více a více případů, kde se Soud vyjadřuje k právní úpravě Unie. Nebylo by zde možné vyjmenovat je všechny. Velmi rozsáhlou je praxe Soudu, týkající se tak zvaných „případů Dublin“.<sup>21</sup> Dublinský systém obecně znamená, že žadatel o azyl má právo na meritorní posouzení jeho žádosti pouze v jednom členském státě (one-chance-only princip).<sup>22</sup> V souladu s Nařízením Rady (ES) č. 343/2003 (Nařízení „Dublin II“)<sup>23</sup> je v současnosti každý členský stát EU

<sup>16</sup> Stížnost č. 13645/05, rozhodnutí ze dne 20. ledna 2009, nepublikováno.

<sup>17</sup> Současný článek 267 Smlouvy o fungování EU.

<sup>18</sup> *Boivin proti Francii*, č. 73250/01, rozhodnutí ze dne 9. září 2008, nepublikováno.

<sup>19</sup> Stížnost č. 45036/98, rozsudek Velkého senátu ze dne 30. června 2005, ECHR 2005-VI.

<sup>20</sup> Stížnost č. 24833/94, rozsudek ze dne 18. února 1999, nepublikováno.

<sup>21</sup> *T.I. proti Spojenému království* (rozsh.), č. 43844/98, ECHR 2000-III; *Mohammed proti Rakousku*, č. 2283/12, rozsudek ze dne 6. června 2013, nepublikováno; *Naima Mohammed Hassan proti Nizozemsku a Itálii*, č. 40524/10, rozhodnutí ze dne 27. srpna 2013 a další.

<sup>22</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/dublinsky-system.aspx?q=cHJuPTE%3d>.

<sup>23</sup> Úřední věstník, L 050, 25/02/2003, s. 0001–0010.

povinen určit, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu na jeho území. Ve věci *M.S.S. proti Belgii a Řecku*<sup>24</sup> na základě tohoto systému rozhodlo Belgické království, že vyhostí žadatele o azyl do Řecka. Řecko však je známo svou těžkou ekonomickou situací, což se promítá i do podmínek sociální podpory azylantů. Se stěžovatelem na území Řecka „nehezky“ zacházeli, a proto Soud konstatoval porušení článku 3 Úmluvy nejen ze strany Řecka, ale i ze strany Belgie, která vystavila stěžovatele riziku nelidského a ponižujícího zacházení. Je zapotřebí poznamenat, že v „případech Dublin“ Soud přezkoumával stížnosti podané proti členským státům při provádění práva Unie nikoliv z toho důvodu, že přehodnotil tezi o ekvivalentnosti ochrany lidských práv v Unii, ale z toho důvodu, že členský stát má, při aplikaci Nařízení „Dublin II“, široký prostor pro uvážení. Vzhledem k tomuto, případná porušení Úmluvy nevyplývají přímo z práva Unie, ale z toho, že členský stát vykonával „vlastní uvážení“ v rozporu s Úmluvou.

Velmi zajímavým je velmi čerstvý případ z října tohoto roku *Delfi AS proti Estonsku*.<sup>25</sup> Věc se týkala porušení práva na svobodu projevu podle článku 10 Úmluvy s tím, že stěžovatelská společnost provozovala internetový portál, kde návštěvníci umístili komentáře difamačního charakteru. Jelikož komentáře návštěvníků byly anonymní, poškozená osoba se rozhodla žalovat společnost Delfi. Při obhajobě před vnitrostátními soudy i před Soudem se společnost odvolávala na Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES o elektronickém obchodu,<sup>26</sup> která její práva chránila. Vnitrostátní soudy se však rozhodly nebrat tuto směrnici v potaz a odsoudily společnost Delfi na základě vnitrostátního práva. Soud porušení Úmluvy také neshledal s tím, že poskytl státu široký prostor pro uvážení. Z toho případu bylo by možné učinit závěr, že **právo Unie ne vždy hraje klíčovou úlohu při rozhodování Soudu**. Nicméně, tento závěr nemusí platit beze zbytku, protože ve věci *Delfi AS* k tomuto výsledku vedly soudy konkrétní okolnosti případu a v jiné situaci by domácí soudy a Soud mohly teoreticky k právu Unie přihlížet. Rozsudek v této věci však není finální. V únoru 2014 byla věc postoupena Velkému senátu, který pak zasedal dne 9. července 2014. Finální rozsudek můžeme čekat až v roce 2015.

V dubnu roku 2014 Soud konstatoval porušení článku 6 a článku 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy ve věci *Dhahbi proti Itálii*.<sup>27</sup> Věc se týkala odmítnutí poskytnout stěžovateli tuniského původu příspěvek v souladu s Evropsko-středomořskou dohodou mezi Unii a Tuniskou republikou. Důvodem porušení článku 6 Úmluvy bylo zamítnutí žádosti o předložení předběžné otázky SDEU vnitrostátními soudy.

### 3. ODKAZOVÁNÍ NA PRÁVO UNIE

Pokud jde o odkazování na právo Unie v judikatuře Soudu, je samozřejmostí, že ve všech případech, kde se Soud zabývá tímto právem, zmiňuje nebo cituje

<sup>24</sup> Stížnost č. 30696/09, rozsudek Velkého senátu ze dne 21. ledna 2011, nepublikováno.

<sup>25</sup> Stížnost č. 64569/09, rozsudek ze dne 10. října 2013, nepublikováno.

<sup>26</sup> Úřední věstník L 178, 17/07/2000, s. 0001–0016.

<sup>27</sup> Stížnost č. 17120/09, rozsudek ze dne 8. dubna 2014, nepublikováno.

jednotlivé unijní předpisy. Nicméně, ne všechny projednávané věci, se týkají přímo práva Unie, ale v některých případech toto právo je pouze podpůrným pramenem, což znamená, že porušení práva Unie není předmětem stížnosti. S ohledem na tuto okolnost, autorka vymezila tuto oblast zvlášť.

Uvedeme příklady jednotlivých odkazů Soudu na právo Unie. Ve věci *Matthews proti Spojenému království*<sup>28</sup> se zmiňuje Smlouva o ES. Věc *M.S.S. proti Belgii a Řecku*<sup>29</sup> se přímo týká Unie, nikoliv jejích předchůdců, a jde zde o SEU a o SFEU. V dalších „případech Dublin“ Soud operuje Nařízením „Dublin II“.<sup>30</sup> Ve věci *Delfi AS proti Estonsku*<sup>31</sup> Soud odkazuje na směrnici 2000/31/ES a ve věci *Ramaer and Van Willigen proti Nizozemsku*<sup>32</sup> na Nařízení Rady 1408/71. Věc *Segi a Gestoras Pro-Amnistía a další proti Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Řecku, Irsku, Itálii, Lucembursku, Nizozemsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku a Spojenému království*<sup>33</sup> je spojena s odkazováním na Společná ustanovení 2001/930/CFSP a 2001/931/CFSP, přijaté Radou Unie dne 27. prosince 2001. Ve věci *Dhabbi proti Itálii*<sup>34</sup> Soud posuzoval Evropsko-středomořskou dohodu mezi Unií a Tuniskou republikou. Uvedené případy jsou ukázkou toho, že **při posuzování práv občanů Unie Soud velmi často odkazuje na unijní právo**. Judikatura v této otázce je velmi rozsáhlá a není zde možné vyjmenovat ji celou.

#### 4. ORGÁNY UNIE JAKO TŘETÍ STRANA V ŘÍZENÍ PŘED SOUDEM

V některých případech Soud nejenom citoval ve svých rozhodnutích a rozsudcích právo Unie, ale také v souladu s článkem 36 odst. 2 Úmluvy poskytl možnost jednotlivým orgánům Unie zúčastnit se řízení formou předložení písemných podání. Na rozdíl od předchozí oblasti, týkající se použití práva Unie, není účast orgánů Unie na projednávání věcí Soudem tak častou praxí, ale přesto se takové případy vyskytují.

Orgány Unie jsou přímo stranou v řízení před Soudem, nikoliv však ve funkci stěžovatele nebo odpůrce, ale jako třetí strana zejména v situacích, kdy **se Unie snaží obhájit zájmy členského státu**. Tak, ve věci *Emesa Sugar N.V. proti Nizozemsku*<sup>35</sup> stěžovatelská společnost tvrdila, že řízení před ESD nebylo spravedlivým, protože neměla možnost odpovědět na stanovisko generálního advokáta. V reakci na toto tvrzení Evropská Komise zaslala Soudu své podání, ve kterém usuzovala, že stížnost by měla být prohlá-

<sup>28</sup> Stížnost č. 24833/94, rozsudek ze dne 18. února 1999, nepublikováno.

<sup>29</sup> Stížnost č. 30696/09, rozsudek Velkého senátu ze dne 21. ledna 2011, nepublikováno.

<sup>30</sup> *Naima Mohammed Hassan proti Nizozemsku a Itálii*, č. 40524/10, rozhodnutí ze dne 27. srpna 2013, § 159; *Mohammed Hussein proti Nizozemsku a Itálii* ((rozh.), č. 27725/10, §§ 25–28 a 33–50, 2. dubna 2013); *Daybetgova a Magomedova proti Rakousku* ((rozh.), č. 6198/12, §§ 2529 a §§ 32–39, 4. června 2013); *Halimi proti Rakousku a Itálii* ((rozh.), č. 53852/11, §§ 21–25 a §§ 29–36, 18. června 2013); *Abubeker proti Rakousku a Itálii* ((rozh.), č. 73874/11, §§ 31–34 a §§ 37–41, 18. června 2013).

<sup>31</sup> Stížnost č. 64569/09, rozsudek ze dne 10. října 2013, nepublikováno.

<sup>32</sup> Stížnost č. 34880/12, rozhodnutí ze dne 23. října 2012, nepublikováno.

<sup>33</sup> Stížnosti č. 6422/02 a č. 9916/02, ECHR 2002-V.

<sup>34</sup> Stížnost č. 17120/09, rozsudek ze dne 8. dubna 2014, nepublikováno.

<sup>35</sup> Stížnost č. 62023/00, rozhodnutí ze dne 13. ledna 2005, nepublikováno.



šená za nepřijatelnou, a to buď *ratione personae* (z toho důvodu, že jde o posuzování rozhodnutí mezinárodního tribunálu), nebo *ratione materiae* (protože právní řád ES poskytuje stejnou ochranu lidských práv jako Úmluva). Soud nakonec neposuzoval stížnost, pokud jde o činnost ESD, ale z hlediska podstaty sporu. Dospěl tak k závěru, že řízení se netýkalo ani občanských, ani trestních práv stěžovatelské společnosti, a proto nespadá pod článek 6 Úmluvy, a tedy ani do působnosti Soudu.

Ve věci *Senator Lines GmbH proti Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Německu, Řecku, Irsku, Itálii, Lucembursku, Německu, Nizozemsku, Portugalsku, Španělsku, Švédsku a Spojenému království*<sup>36</sup> se jako třetí strana řízení účastnila zase Evropská komise. Ve svém podání také žádala, aby stížnost byla shledána nepřijatelnou. Odvolávala se na rozhodnutí Komise ve věci *M. & Co proti Německu*<sup>37</sup> s tím, že členské státy Unie jsou odpovědné za řízení před Soudem prvního stupně a ESD, v tom smyslu, že musí zajistit, aby byla zabezpečena právní úprava rovnocenné ochrany základních práv. Vzhledem k tomu, že je taková ochrana legislativně zajištěna, nenesou pak členské státy odpovědnost za činnost těchto soudů. Soud však zde zkoumal nikoliv chování orgánů Unie, ale status oběti stěžovatelské společnosti ve smyslu článku 34 Úmluvy. Konstatoval, že nemůže být považována za oběť, protože rozhodnutí Evropské Komise o pokutování společnosti nebylo vykonáno a nestanovilo reální hrozbu.

## 5. ÚPRAVA OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE SOUDU

Pokud jde o poslední tematickou oblast, týkající se úpravy občanství Unie v judikatuře Soudu, měli bychom od začátku pro upřesnění připomenout, co znamená pojem občanství Unie. Článek 20 SFEU stanoví, že občanem Unie je každá osoba, která je státním příslušníkem kteréhokoliv z členských států.<sup>38</sup> Vystává tak otázka, zda úprava obsahu občanství ve vztahu k členským státům Unie v judikatuře Soudu bude analogicky aplikovatelná i na občanství Unie? Na jednu stranu Unie není státem, ale mezinárodní organizací, tedy vztah občana a Unie, lze považovat za jakýsi druh „členství“ v mezinárodní organizaci. Na jinou stranu, pokud Unie přistoupí k Úmluvě, bude Soud mít možnost rozhodovat přímo o občanskoprávních vztazích Unie a jejích občanů. Otázkou je, jaký Soud zaujme postoj k občanství Unie.

Podíváme se na rozhodovací praxi Soudu v otázkách občanství. **Pokud jde o pojem ‚občanství‘ jednotlivce pro účely Úmluvy, Soud konstatoval, že musí být stanoveno s odkazem na vnitrostátní právo,**<sup>39</sup> a tudíž odmítl přiznat pojmu „občan“ autonomní význam.<sup>40</sup> Zde by mohl vzniknout rozpor, pokud by zákonodárství Unie a členského státu obsahovaly odlišné definice.

<sup>36</sup> Stížnost č. 56672/00, rozhodnutí ze dne 10. března 2004, nepublikováno.

<sup>37</sup> Stížnost č. 13258/87, rozhodnutí ze dne 9. ledna 1990, nepublikováno.

<sup>38</sup> Konsolidované znění Smlouvy o Fungování Evropské Unie, CS 30. 3. 2010. Úřední věstník Evropské unie C 83/47 ze dne 30. 3. 2010.

<sup>39</sup> *Slivenko a další proti Lotyšsku*, č. 48321/99, rozhodnutí Velkého senátu ze dne 23. ledna 2002, § 77.

<sup>40</sup> KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1326.

Soud se ve své praxi zabýval různými otázkami, spojenými s občanstvím. Tak zejména ve věci *Kurić a další proti Slovinsku*<sup>41</sup> posuzoval právo na získání občanství Slovinska u osob, které dříve měly občanství Jugoslávie, a po vyhlášení nezávislosti Slovinska z různých důvodů neuskutečnili registraci, a tak byly vymazány z evidence obyvatel. Soud konstatoval porušení článků 8, 13 a 14 Úmluvy. Vyhlásil tento rozsudek za pilotní a nařídil Slovinsku přijmout nezbytná opatření k tomu, aby dotčené osoby byly odškodněné. Ve věci *Genovese proti Maltě*<sup>42</sup> se Soud zabýval otázkou udělení občanství dítěti, které se narodilo z nemanželského vztahu občanky Spojeného království a občana Malty. Dle Maltézské právní úpravy nemohlo být občanství Malty poskytnuto nezákonnému dítěti, jehož matka nebyla občankou Malty. Soud shledal porušení článku 14 ve spojení s článkem 10. Tyto případy poukazují na to, že **úprava občanství v jednotlivých členských státech není jednotná, což může vyvolávat problémy.**

V současnosti **neexistuje ještě žádný rozsudek, kde by Soud přímo definoval jednotlivé aspekty občanství Unie**, nicméně je to pouze otázka času. Poprvé se otázka „evropského občanství“<sup>43</sup> vyskytla ve věci *Piermont proti Francii*,<sup>44</sup> kde stěžovatelka byla členkou Evropského parlamentu a nárokovala si právo na pobyt na určitém území z titulu Evropského občanství. Soud tento argument paní Piermont odmítl s tím, že v době údajného porušení práv Smlouvy ES žádné občanství Unie neuznávaly.

Ve věci *Shindler proti Spojenému království*<sup>45</sup> se Soud zabýval otázkou, zda se může zúčastnit voleb osoba, která opustila svou vlast již před patnácti lety. Pro nás je tento případ zajímavý tím, že Soud ve svém rozsudku odkázal na zprávu Benátské komise Out-of-Country Voting (CDL-AD (2011) 022),<sup>46</sup> která doporučovala zohledňovat progresivní rozvoj Evropského občanství. Obdobná situace se vyskytla i ve věci *Sitaropoulos a Giakoumopoulos proti Řecku*.<sup>47</sup>

Pokud jde o nejnovější úpravu, ve věci *Jeuness proti Nizozemsku*<sup>48</sup> Soud uznal za přijatelnou stížnost občanky třetího státu, které nehledě na skutečnost, že má dítě s občanem Unie, bylo nařizeno opustit Nizozemsko. Stěžovatelka zde namítala mimo jiné to, že pokud by její manžel měl státní příslušnost jakéhokoli jiného členského státu Evropské unie, než Nizozemska, nemusela by s odkazem na článek 14 ve spojení s článkem 8 Úmluvy získávat prozatímní pobytové vízum. Soud konstatoval, že žalobkyně neprokázala pravdivost a správnost svého tvrzení, že manželky státních příslušníků jiných členských států Unie jsou osvobozeny od povinnosti vyřizovat pobytové vízum. Tato část stížnosti proto byla zamítnuta jako zjevně neopodstatněná.

<sup>41</sup> Stížnost č. 26828/06, rozsudek ze dne 26. června 2012, nepublikováno.

<sup>42</sup> Stížnost č. 53124/09, rozsudek ze dne 11. října 2011, nepublikováno.

<sup>43</sup> Občanství Unie.

<sup>44</sup> Stížnosti č. 15773/89 a č. 15774/89, rozsudek ze dne 25. dubna 1995, nepublikováno.

<sup>45</sup> Stížnost č. 19840/09, rozsudek ze dne 7. května 2013, nepublikováno.

<sup>46</sup> Dostupné z: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2011\)022.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)022.aspx).

<sup>47</sup> Stížnost č. 42202/07, rozsudek ze dne 15. března 2012, nepublikováno.

<sup>48</sup> Stížnost č. 12738/10, rozhodnutí ze dne 4. prosince 2012, nepublikováno.

## NAMÍSTO ZÁVĚRU: CO SE ZMĚNÍ, KDYŽ UNIE PŘISTOUPÍ K ÚMLUVĚ

Všechny zmíněné příklady potvrzují skutečnost, že praxe Soudu má významný vliv na práva a povinnosti občanů Unie. Bez ohledu na to, že Unie dosud není stranou Úmluvy, Soud se již teď vyjadřuje k činnosti jejích orgánů. Evropská komise se účastní řízení před Soudem. Ve své judikatuře Soud posuzuje otázky práva Unie, a dokonce se zabývá přímo problematikou evropského občanství. Přistoupení Unie k Úmluvě tento vztah rozhodně ještě prohloubí. Otázkou je: „Jakým směrem se bude ubírat v budoucnu judikatura Nejvyššího lidskoprávního soudu pro Evropu?“

V současnosti existuje presumpce, že právo Unie poskytuje stejnou ochranu jako Úmluva, proto Soud zamítá stížnosti, týkající se rozhodovací praxe institucí Unie. Nicméně pokud se Unie stane stranou Úmluvy, je to možné, že by Soud nikdy neshledal porušení Úmluvy ve vztahu k Unii? Jaký by pak mělo vůbec význam přistoupení Unie k Úmluvě? A naopak, pokud by takové porušení shledal, mohli bychom dospět k závěru, že právní řád Unie už neposkytuje dostatečnou ochranu lidských práv?

### HUMAN RIGHTS OF THE EU CITIZENS AND THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

#### Summary

The European Convention on Human Rights is one of the main sources as to the protection of fundamental rights of the EU citizens. The case-law of the European Court of Human Rights, as a source of interpretation of the rights enshrined in the European Convention, constitutes, therefore, an important instrument for strengthening of their legal protection. The aim of this paper is to explain how the European Court perceives the European Union and how the citizenship of the Union is reflected in the case-law of this Court. Attention will be paid to the following areas: (1) applications lodged with the Court against the European Union; (2) applications lodged against the member states in view of implementation of the EU law; (3) referring to the EU law in the case-law of the European Court; (4) the authorities of the European Union as a third party to the proceedings before the European Court; and (5) regulation of citizenship (including citizenship of the Union) in the case-law of the European Court. All these aspects will be discussed in light of the prospective accession of the European Union to the European Convention on the basis of the Lisbon Treaty and Protocol No. 14 to the Convention.

*Key words:* The European Union, the European Court of Human Rights, the European Convention on Human Rights, Citizenship of the Union, the European Commission, the ECtHR, the case-law, the ECHR

*Klíčová slova:* Evropská Unie, Evropský soud pro lidská práva, Evropská úmluva o lidských právech, občanství Unie, Evropská komise, ESLP, judikatura, EÚLP



## OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE A PRÁVO NA KONZULÁRNÍ OCHRANU VE TŘETÍCH ZEMÍCH – AKTUÁLNÍ VÝVOJ

ŠTEFAN VIEDENSKÝ

### 1. KONZULÁRNÍ POMOC VE SMYSLU VÍDEŇSKÉ ÚMLUVY O KONZULÁRNÍCH STYCÍCH Z R. 1969

Mezinárodní právo veřejné obecně upravuje tzv. konzulární problematiku ve Vídeňské úmluvě o konzulárních stycích z r. 1963. Odkaz na konzulární problematiku rovněž nalezneme ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích z r. 1961, v článku 2 odst. 2, který poněkud archaicky hovoří o skutečnosti, že: „*nic v této úmluvě nebude vykládáno jako překážka pro výkon konzulárních funkcí ze strany diplomatické mise*“.

Vídeňská úmluva o konzulárních stycích z r. 1963 (dále jen „Úmluva“) vychází ze zásady svrchované rovnosti států, podle které žádný stát nemůže vykonávat svrchovanou moc na území jiného státu, pokud není stanoveno jinak. Na základě této úmluvy pak každý smluvní stát umožnil zastupitelským úřadům druhých států, aby za určitých podmínek působily na jeho území. Úmluvou jsou základní funkce cizích zastupitelských úřadů, které mezinárodní komunita považuje za konzulární, definovány a současně jsou stanoveny meze, ve kterých se zastupitelské úřady cizích států a jejich pracovníci mohou na území přijímajícího státu pohybovat.

Článek 2 odst. 1 Úmluvy pak stanoví, že „*navázání konzulárních styků mezi státy se uskutečňuje vzájemnou dohodou*“, z čehož je zřejmé, že se jedná o bilaterální vztah mezi dvěma státy.

V této souvislosti je však potřebné neopomenout znění článku 7, kterým je stanoveno, že „*vysílající stát může po uvědomění států, jichž se to týká, pověřit konzulární úřad v určitém státě výkonem konzulárních funkcí v jiném státě, pokud některý z dotčených států proti tomu výslovně nevznesl námitky*“. Podle tohoto článku je tudíž možné, aby byl výkon konzulárních funkcí za určitých okolností přenesen z jednoho státu na stát jiný.

Článek 73 odst. 2 této Úmluvy pak také umožňuje státům, „*aby sjednávaly mezinárodní dohody potvrzující, rozšiřující nebo rozmnožující její ustanovení*“. Ponecháme-li mimo otázku, co je zamýšleno oním „*rozmnožováním*“ ve smyslu předmětného dokumentu, pak jsou státy v podstatě přímo vybízeny k tomu, aby si problematiku konzulárních vztahů v co nejvyšší míře upravovaly ve prospěch svých legitimních zájmů.

Samotné konzulární funkce jsou deklaratorně vyjmenovány v článku 5 Úmluvy, kde nalezneme celkem 13 základních pojmů týkajících se poskytování konzulárních činností ze strany vysílajícího státu.

## 2. KONZULÁRNÍ POMOC JAKO SOUČÁST ČINNOSTI MINISTERSTVA ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČR

V České republice je realizování novodobých konzulárních styků v kompetenci Ministerstva zahraničních věcí České republiky (dále jen „MZV ČR“), a to na základě zákona č. 21/1993 Sb., což je jedna z četných novel tzv. kompetenčního zákona, tj. zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 6 odst. 1 kompetenčního zákona je „MZV ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a koordinuje vnější ekonomické vztahy“. Konzulárních funkcí se pak bezprostředně dotýká odst. 3 tohoto paragrafu, kterým se stanoví, že MZV „zajišťuje ochranu práv a zájmů České republiky a jejich občanů v zahraničí“ a že „řídí zastupitelské úřady v zahraničí“.

Vzhledem k charakteru své působnosti MZV zpravidla bezprostředně nevykonává státní správu vůči občanům ČR. Při výkonu své působnosti se řídí zákony a obecně závaznými právními předpisy. V ČR dosud nebyl přijat samostatný konzulární zákon, jak je tomu v některých jiných evropských zemích (jedná se o více či méně propracované právní národní úpravy – existuje např. pojem německé konzulární právo, italské konzulární právo, nebo bezprostředně Zákon Ruské federace o konzulární službě – „Konzulární ústava“ z r. 2011). Úkoly českých zastupitelských úřadů (dále jen „ZÚ ČR“) v konzulární oblasti jsou tak upraveny v řadě různých právních předpisů, přičemž zastupitelské úřady ČR v zahraničí vykonávají i některé funkce, které nejsou výslovně upraveny v zákonech.

Hlavním úkolem konzulární služby je poskytovat občanům ČR pomoc v rozmanitých životních situacích, do kterých se mohou během svého pobytu v zahraničí dostat a které nejsou schopni řešit vlastními silami. Jedná o zejména o pomoc při nehodách, závažných onemocněních, ztrátě dokladů, či omezení osobní svobody.

Konzulární služba ČR však také plní některé úkoly veřejné správy. Prostřednictvím českých zastupitelských úřadů je možné zaregistrovat a řešit matriční události, které se týkají občanů ČR, a ke kterým došlo v zahraničí, jako například zápisy o narození, sňatku či úmrtí. Zastupitelské úřady též přijímají žádosti o vystavení pasu a provádějí ověřování podpisů nebo kopií listin.

## 3. JAKOU POMOC LZE OD ČESKÝCH ZASTUPITELSKÝCH ÚŘADŮ V ZAHRANIČÍ OČEKÁVAT A JAKOU NAOPAK OČEKÁVAT NELZE

Na sofistikovaných a dle mého názoru i velmi přehledných stránkách MZV ČR, v části nazvané „Cestujeme“ (<http://www.mzv.cz/jnp/cz/cestujeme/index.html>), jsou podrobně popsány jednotlivé situace a možnosti pomoci českým občanům ze strany MZV ČR při vzniku potřeby konzulární pomoci v zahraničí. Jedná se celkem o 28 rozpracovaných konzulárních situací, včetně aktuálních doporučení, užitečných aktuálních informací a varování při cestách do zahraničí, způsobů pomoci v nouzi, upo-

zornění „Nestaňte se obětí obchodování s lidmi“, článek „Desatero na cesty“, článku o posuzování různých nabídek ze zahraničí a v neposlední řadě je zde i položka „Konzulární ochrana občanů EU“.

Z těchto oficiálních stránek MZV ČR lze zjistit, „*jakou pomoc lze od českých zastupitelských úřadů v zahraničí očekávat*“. Touto stránkou věci se však nechci zabývat, poněvadž už je ve veřejnosti dosti známá, spíše bych se naopak vymezil konstatováním, co „*český zastupitelský úřad udělat nemůže*“:

- platit účty za hotelové a jiné služby, pokuty, poplatky za pobyt v nemocnici a kauce při omezení osobní svobody;
- financovat další pobyt v zahraničí při ztrátě finančních prostředků;
- vykonávat činnosti, které mají v náplni práce komerční instituce, jako jsou banky, cestovní kanceláře, zdravotní pojišťovny, advokáti, tlumočníci a detektivní kanceláře;
- vykonávat činnosti poštovního či pracovního úřadu;
- poskytovat pomoc při obstarání víza cizího státu a zaručit vstup na území cizího státu, pokud občan nemá platný pas, resp. vízum;
- garantovat lepší péči v nemocnicích či zacházení ve věznicích, než je místní standard;
- provádět vyšetřování protiprávního jednání, zasahovat do probíhajících soudních řízení a vyvíjet činnost jako obhájce u soudu;
- přebírat náklady pátrací nebo záchranné akce a náklady repatriace zemřelých do vlasti nebo náklady pohřbu v místě.

V době prohlubující se ekonomizace způsobu řízení a realizace jak diplomatických tak i konzulárních styků je stále aktuálnější otázka diplomatického a konzulárního zastupování i tzv. nerezidenčními misemi nebo dokonce zastupování prostřednictvím třetího státu. K 1. prosinci 2012 činil počet ZÚ ČR celkem 111 (zdroj web stránky MZV). Jejich počet se však poměrně často mění, např. k 31. lednu 2011, například vláda ČR odsouhlasila návrh na uzavření velvyslanectví v Caracasu (Bolívarovská republika Venezuela), v Kinshase (Konžská demokratická republika), v Nairobi (Keňská republika), v Sanaá (Jemenská republika), v San José (Kostarická republika) a generálního konzulátu v Mumbai (Indická republika). Naopak, dle vyjádření prvního náměstka ministra zahraničí Jiřího Schneidera z roku 2012, chce Česká republika v průběhu roku 2013 otevřít svá ZÚ v Kataru, Senegal, Barmě, Srí Lance a Kolumbii. Forma nových zastoupení se řeší. ČR naopak letos plánovala uzavřít mise v Lucemburku a při UNESCO v Paříži.

Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že možnosti využití konzulární ochrany v rámci možností poskytovaných Evropskou unií je pro Českou republiku nanejvýše potřebné a aktuální.

#### 4. INSTITUT OBČANSTVÍ EU JAKO PŘEDPOKLAD PRÁVA POSKYTNUTÍ KONZULÁRNÍ OCHRANY V TZV. TŘETÍCH ZEMÍCH

Institut občanství EU přinesl občanům EU, a od po vstupu ČR do EU v roce 2004 i občanům České republiky, nová práva, včetně práva na konzulární ochra-

nu ve třetích zemích. Základním principem je, že pokud se občan EU ocitne v zahraničí v problematické situaci, může se obrátit na diplomatické a konzulární zastoupení kterékoli země EU.

Právo na konzulární ochranu občanů EU ve třetích zemích (také se někdy na pracovní úrovni používá termín „pro tzv. nezastoupené občany EU“) je vyjádřením principu solidarity v rámci EU a identity Unie ve třetích zemích, jakož i praktickou výhodou, která je spojena s občanstvím EU.

Pro jeho využití však musí být splněny tři základní podmínky:

- musí se jednat o občana jednoho z členských zemí EU;
- který se ocitl v mimořádně nouzové situaci v zemi;
- která není členem EU a zároveň v této zemi není ani zastupitelský úřad (velvyslanectví, konzulát nebo honorární konzulát) jeho země.

I zde se jedná o poskytnutí pomoci v takových případech, kdy se občan EU dostane do nouze v důsledku mimořádné události, např. při autonehodě, hospitalizaci, v souvislosti s náhlým úmrtím, při omezení osobní svobody, při odcizení nebo ztrátě cestovních dokladů nebo finančních prostředků apod.

Primární odpovědnost za poskytnutí konzulární ochrany svým státním příslušníkům ve třetích zemích sice i nadále zůstává vládě domovské země, všechny členské státy EU se však právně zavázaly, že pomohou každému občanovi EU, pokud jeho stát nemá v dotčené třetí zemi velvyslanectví nebo konzulát, a to za stejných podmínek jako svému státnímu příslušníkovi.

## 5. VÝVOJ INSTITUTU PRÁVA NA KONZULÁRNÍ OCHRANU OBČANŮ EU PROSTŘEDNICTVÍM DIPLOMATICKÝCH A KONZULÁRNÍCH ZASTOUPENÍ EU. PRÁVNÍ PŘEDPISY EU O KONZULÁRNÍ OCHRANĚ

Hlavní zásady a právní předpisy této problematiky v rámci práva EU jsou vyjádřeny v následujících dokumentech:

**1) Článek 20 Smlouvy o fungování EU** (bývalý článek 17 Smlouvy o ES), kterým se priznává všem státním příslušníkům členských států EU status „občana EU“. Díky tomu získávají právo i na konzulární ochranu:

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 dle odstavce 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.

**2) Článek 46 Listiny základních práv EU** (Úřední věstník Evropské unie C 83/389), který je součástí kapitoly V – „Občanství“:



Diplomatická a konzulární ochrana. Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

### 3) Článek 23 Smlouvy o fungování EU (bývalý článek 20 Smlouvy o ES), který zní:

Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.

Důležitou je i druhá věta tohoto článku, která dává Radě EU zmocnění zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat směrnice o opatřeních v oblasti koordinace a spolupráce nezbytných pro usnadnění konzulární ochrany.

### 4) Článek 35 Konsolidované Smlouvy o Evropské unii (bývalý článek 20 Smlouvy o EU), který upravuje spolupráci diplomatických a konzulárních zastoupení členských států EU ve třetích zemích a jejich zastoupení při mezinárodních organizacích:

Diplomatická a konzulární zastoupení členských států a delegace Unie ve třetích zemích a na mezinárodních konferencích a jejich zastoupení při mezinárodních organizacích spolupracují tak, aby zajistila dodržování a provádění rozhodnutí, která vymezují postoje a akce Unie, přijatých na základě této kapitoly [tj. Kapitola 2 – Zvláštní ustanovení o společné zahraniční a bezpečnostní politice, oddíl 1 – společná ustanovení].

Prohlubují spolupráci výměnou informací a vypracováváním společných hodnocení.

Přispívají k provádění práva občanů Unie na ochranu na území třetí země podle čl. 20 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie a opatření přijatých na základě článku 23 uvedené smlouvy.

Mezi další právní předpisy EU týkající se předmětné problematiky můžeme zařadit „prováděcí pravidla“ a obecné pokyny EU, mezi které zejména patří:

- Rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 19. prosince 1995 o ochraně občanů Evropské unie prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení (Úřední věstník L 314, 28/12/1995 s. 0073–0076) – zkráceně se užívá název: Rozhodnutí EU č. 95/553 o konzulární ochraně občanů EU;
- Rozhodnutí EU č. 96/409 o zavedení náhradního cestovního dokladu, který se vydává občanům Unie tam, kde jeho stát nemá stálé diplomatické nebo konzulární zastoupení;
- Doporučení Komise o uvádění znění článku 20 Smlouvy o ES v cestovních pasech – ze dne 5. prosince 2007 (oznámeno pod číslem K (2007) 5841) (2008/355/ES);
- Obecné pokyny Evropské unie k provádění konzulární koncepce vedoucího státu (Úřední věstník C 317, 12/12/2008 s. 0006–0008 – 2008/C 317/06) – tyto „Pokyny“ posilují spolupráci mezi velvyslanectvími a konzuláty členských států EU a uvádějí

- konkrétní úkoly, které plní tzv. „vedoucí stát“ v krizových situacích i mimo ně, aby zajistil, že občanům EU bude poskytnuta požadovaná pomoc;
- Zelená kniha „Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích“, kterou přijala dne 28. 11. 2006 Komise ES – KOM (2006) 712 v konečném znění;
  - Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – „Konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích: aktuální stav a další vývoj“ ze dne 23. 3. 2011 – KOM (2011) 149 v konečném znění;
  - Návrh Směrnice Rady o konzulární ochraně občanů Unie v zahraničí ze dne 14. 12. 2011 – KOM (2011) 881 v konečném znění, 2011/0432 (CNS).

Jednotlivé typy pomoci konzulární ochrany a způsoby zajišťování institutu práva na konzulární ochranu občanů EU prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení EU.

Právě výše uvedený dokument, který v současné době prochází připomínkovým řízením v Evropském parlamentu a v Komisi (Evropský parlament dne 25. 10. 2012 zaujal své stanovisko v 1. čtení a předal své připomínky Komisi), a bude v blízké budoucnosti s největší pravděpodobností přijat ve formě směrnice EU, se jeví jako reformní a průlomový.

V důvodové zprávě k tomu dokumentu je uvedeno, že „*tento legislativní návrh nahrazuje rozhodnutí sui generis 95/553/ES o konzulární ochraně občanů Evropské unie, a to s ohledem na právní rámec stanovený Lisabonskou smlouvou*“. Dále se uvádí, že návrh stanoví opatření spolupráce a koordinace potřebná k usnadnění konzulární ochrany pro nezastoupené občany EU a provádí opatření č. 8 „Zprávy o občanství EU za rok 2010 – Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU“, podle kterého se Komise zavázala zvýšit účinnost práva občanů EU na pomoc ve třetích zemích ze strany diplomatických a konzulárních zastoupení všech členských států, včetně navržení legislativních opatření v roce 2011. Rovněž je v ní uvedeno, že „*konzulární ochrana je nedílnou součástí politiky Unie v oblasti občanských práv*“.

Ohledně návrhu Směrnice byly provedeny mnohé konzultace na velmi široké úrovni – podíleli se na ní jak občané EU, její myšlenky byly projednávány v rámci politické diskuse na konferenci o právech občanů EU ve dnech 1.–2. července 2010, konzultovány byly i cestovní kanceláře, nevládní organizace a akademičtí pracovníci. Konzulární a diplomatické orgány všech členských států byly informovány v rámci pracovní skupiny Rady pro konzulární záležitosti (COCON). Bylo navštíveno šest reprezentativních členských států a externí konzultanti navštívili čtyři mise ve vybraných třetích zemích (Kazachstán, Srí Lanka, Kuba a Egypt) za účelem přímé konzultace konzulárních pracovníků v místě jejich působnosti. Při přípravě tohoto návrhu Komise vzala v úvahu výsledky čtyř studií o různých aspektech novelizace. Bylo potvrzeno, že zúčastněné strany plánovanou reformu v zásadě podporují.

Hlavním cílem předkládaného návrhu Směrnice je:

- a) ujasnit obsah a praktický výkon práva nezastoupených občanů EU na konzulární ochranu za rovných podmínek a
- b) zjednodušit spolupráci a koordinaci mezi konzulárními orgány.

Za tímto účelem se dokument konkrétně zaměřil na upřesnění 4 oblastí:

### **1) Osobní působnost** (čl. 1–3 návrhu Směrnice)

Návrh objasňuje, že občan EU je považován za nezastoupeného zejména, pokud velvyslanectví nebo konzulát jeho vlastního členského státu není „dostupný“. Tím je myšleno, že velvyslanectví nebo konzulát není „dostupný“, pokud se občan EU k němu nemůže dostat a vrátit se na místo, odkud vyjel, nejpozději ve stejný den (s použitím dopravního prostředku, který je ve třetí zemi obvykle používán).

V této souvislosti návrh Směrnice opět zdůrazňuje princip občanství EU, když v článku 6 upravuje, že *„ZÚ EU odpoví na žádost o ochranu, pokud žadatel předložením cestovního pasu nebo průkazu totožnosti prokáže, že je občanem Unie. Přičemž, pokud občan Unie nemůže předložit platný cestovní pas nebo průkaz totožnosti, státní příslušnost může být prokázána jakýmkoli jinými prostředky a, pokud je to nezbytné, ověřením u ZÚ členského státu, jehož je žadatel dle svého tvrzení státním příslušníkem.“*

### **2) Přístup ke konzulární ochraně a spolupráce/koordinace** (čl. 4–5)

Návrh zdůrazňuje, že občané EU se mohou obracet na diplomatické nebo konzulární zastoupení „libovolného“ jiného členského státu. Návrh dále upřesňuje, jakou pomoc obvykle členské státy poskytují nejčastěji (tj. zatčení nebo zadržení, oběti trestné činnosti, závažná nehoda nebo vážná nemoc, úmrtí, pomoc a repatriace v případě nouze, potřeba náhradních cestovních dokladů), a upřesňuje postupy při jejich řešení. Pro praxi je rovněž důležitá stanovená obecná zásada, že když cizí zastupitelský úřad pomáhá nezastoupenému občanovi jiného státu EU, spojí se s nejbližším regionálně odpovědným zastupitelským úřadem nebo MZV členského státu dotyčného občana. Členské státy také mají povinnost průběžně oznamovat příslušné kontaktní osoby na svých MZV Evropské službě pro vnější činnost, která je pak průběžně aktualizuje na své zabezpečené internetové stránce.

### **3) Místní koordinace / přidaná hodnota EU** (čl. 7, 14–16)

Návrh konkretizuje způsob jednání a výstupů z tzv. místních (regionálních) kooperativních schůzek o konzulární ochraně. Stanoví, že orgány členských států mají úzce spolupracovat a koordinovat své postupy mezi sebou a s Unií, Evropskou službou pro vnější činnost a Evropskou komisí, a to v duchu vzájemné úcty a solidarity.

### **4) Pomoc v krizových situacích / finanční náhrada** (čl. 8–11, 12–13)

Pokud jde o krizové situace, návrh i v této oblasti přináší další konkrétní ujasnění. Stanoví například, že místní nouzové plány musejí systematicky počítat i s nezastoupenými občany EU. Návrh rovněž zdůrazňuje význam tzv. vedoucího státu (či vedoucích států), zejména v koordinační činnosti, nebo v otázkách případného využití dodatečné podpory z mechanismu civilní ochrany EU a ze struktur krizového řízení Evropské služby pro vnější činnost v krizových případech.

Ve věci poskytování pomoci ve formě finančních záloh je posílen princip, že členské státy poskytují finanční výpomoc jako poslední prostředek, a to pouze v případech, kdy

občané nemohou získat finanční prostředky jinak, například prostřednictvím převodů od svých rodinných příslušníků či příbuzných. Občanům Unie by se sice mělo dostat účinné pomoci bez ohledu na jejich státní příslušnost, z druhé strany je však nutné, aby bylo zajištěno sdílení této finanční zátěže a přiměřená náhrada. Pokud je poskytnuta finanční pomoc, lze od příjemce požadovat splacení obdržené částky. O jakékoliv žádosti o finanční zálohu nebo repatriaci, kterou vyřizuje, informuje pomáhající ZÚ velvyslanectví či konzulát členský stát dotčeného občana. Na písemnou žádost pomáhajícího ZÚ pak za použití formuláře uvedeného v příloze tohoto Návrhu uhradí členský stát dotčeného občana plnou výši finanční zálohy nebo vzniklé náklady.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, problematika poskytování konzulární ochrany občanů Unie ve třetích zemích je i nadále velmi aktuální a jde o stále se vyvíjející se a zefektivňující se službu občanům EU.

Je však nutné připomenout, že nejen na úrovni orgánů a institucí EU dochází k procesům prohlubování a konkretizování konzulární ochrany občanů Unie ve třetích zemích. Například Česká republika již má pro tento účel již od roku 2004 vypracovanou samostatnou Směrnici o konzulární ochraně občanů členských států (Č.j.: 300547/2004-KO/5), a nelze opomenout ani sjednání Dohody mezi Ministerstvem zahraničních věcí České republiky a Ministerstvem zahraničních věcí Slovenské republiky o spolupráci a vzájemné pomoci při poskytování konzulárních služeb a při mimořádných událostech v třetích zemích v roce 2011 (viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 4/2012 Sb.m.s.).

Navíc po přijetí Lisabonské smlouvy získala tato služba i nový právní rámec, který tkví v tom, že je potvrzeno, že status občana Unie je základním statutem státních příslušníků členských států (viz Rozsudek ve věci Grzelczyk, C-184/99) a právní předpisy Unie přiznávají individuální práva mimo jiné za účelem zaručení plného využití právních nároků občanů. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu, jak jej uvádí článek 23 Smlouvy o fungování EU, může být zároveň předmětem soudního přezkumu. Právo na soudní přezkum je coby obecná právní zásada závazná pro členské státy a instituce při provádění právních předpisů Unie (viz rozsudek ve věci Oleificio Borelli, C-97/91), jak je kodifikováno v článku 47 Listiny základních práv. Diplomatically nezastoupení občané EU tudíž mají právo na to, aby jejich žádost o konzulární ochranu byla řádně zvážena, a zamítavé rozhodnutí může být předmětem soudního přezkumu a v souladu s ustálenou judikaturou týkající se odpovědnosti státu může být příslušný stát činěn zodpovědným za způsobenou újmu (z dokumentu Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Konzulární ochrana občanů EU ve třetích zemích: aktuální stav a další vývoj, KOM (2011) 149 v konečném znění).

V neposlední řadě se ze strany EU neopomíjí ani splnění již na začátku tohoto příspěvku zmíněné zásady obsažené v článku 7 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z r. 1963, tj. možné přenesení za určitých okolností výkonu konzulárních funkcí z jednoho státu na stát jiný, tím, že dokument Komise ES Zelená kniha „Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích“ KOM (2006) 712 v konečném znění, nabádá, aby členské státy zahájily za tímto účelem dvoustranná mezinárodní jednání se třetími zeměmi. Zároveň se také navrhuje, aby ve smíšených dohodách uzavřených

Společenstvím a jeho členskými státy byla vyjednána standardní doložka o souhlasu týkající se diplomatické a konzulární ochrany ze strany Společenství. Na základě takové doložky by třetí země souhlasily, aby občanům Unie mohl být nápomocen jakýkoli členský stát zastoupený na místě.

Pokud jsem se již zmínil o příkladech, co nemůžete očekávat od českých ZÚ, bude asi správné se také zmínit o tom, co nemůžete žádat či očekávat od ZÚ členského státu EU:

- že bude nahrazovat pomoc, které se vám již dostalo nebo dostává od zastupitelské mise ČR, která je pro vás dostupná v zemi, kde se nacházíte;
- že za vás zaplatí účty (za hotel, restaurace, nemocnice atd.);
- že za vás zaplatí letenky na cestu domů nebo že bude kontaktovat cestovní kanceláře, hotely a letecké společnosti a provádět rezervace (pokud se nejedná o repatriaci);
- že poskytne přímou právní pomoc a bude zasahovat do soudního řízení;
- že bude poskytovat turistické informace.

Ze shora uvedeného je jednoznačně zřejmé, že se postupy České republiky a EU stále více sbližují.

Z druhé strany je třeba konstatovat, že v samotném poskytování a řešení konzulárních situací se jedná o dlouhodobý proces, o čemž hovoří například pořad České televize „Černé ovce“ ze dne 10. října 2013, kdy si žádný z příhraničních policejních orgánů České republiky, Rakouska a Spolkové republiky Německo neuměl poradit s elementární situací týkající se vystavení běžného protokolu o krádeži občanovi EU, který neovládal místní jazyk. Ani jeden z těchto orgánů totiž nenapadlo kontaktovat konzulární úřad příslušné země.

## EU CITIZENSHIP AND THE RIGHT TO CONSULAR PROTECTION IN THIRD COUNTRIES – CURRENT DEVELOPMENT

### Summary

Consular protection under the Vienna Convention on Consular Relations 1963. Consular assistance as part of the activities of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. What assistance can or cannot be expected from the Czech embassies and consulates abroad. The institute of EU citizenship as a prerequisite of the right for consular protection in the “third countries”. Development of the institute of the right for consular protection of EU citizens by EU diplomatic and consular representations. EU legislation on consular protection.

*Key words:* Consular assistance, The institute of EU citizenship, the right for consular protection in the “third countries”

*Klíčová slova:* konzulární ochrana, institut evropského občanství, právo na konzulární ochranu ve „třetích zemích“



## OBČANSTVÍ EU JAKO DŮVOD PRO SLOUČENÍ RODINY?

VĚRA HONUSKOVÁ\*

### ÚVODEM

Následující stať se zabývá právem na sloučení rodiny a jeho možnou návazností na občanství Evropské unie. Zkoumána bude především úprava v právu Evropské unie, otázka práva na sloučení rodiny bude zároveň zobecněna a zasazena do kontextu mezinárodního práva. Právo na sloučení rodiny je také předmětem judikatury dvou soudů, jejichž jurisdikce zahrnuje země Evropské unie (dále též „EU“), a to Soudního dvora EU (dále též „SDEU“)<sup>1</sup> a Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Tyto soudy mají na zmíněné právo klíčový vliv a jejich rozhodnutí budou do analýzy zahrnuta. S ohledem na průnik množiny členských států Evropské unie na straně jedné a členských států Rady Evropy (potažmo smluvních stran Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) na straně druhé, vidíme, že existuje množina států, pro které jsou relevantní oba kontrolní mechanismy a jejich rozhodovací praxe, a to státy EU.

Budu se zabývat několika otázkami. Za prvé, v jakém rozsahu je možné právo na sloučení rodiny najít v mezinárodním právu? Za druhé, můžeme právo na sloučení rodiny spojit s občanstvím EU? Za třetí, jedná se o právo statusové? Za čtvrté, nevytváří se v zemích EU dvě různé linie, kterých by v praxi mohly osoby usilující o sloučení rodiny využívat, jedna v návaznosti na evropské právo, druhá v rámci instrumentů Rady Evropy?

Na počátku textu je vhodné vymezit, co pojem sloučení rodiny znamená; definici nicméně v žádné mezinárodní úmluvě nenalezneme. Jde o právo, které je explicitně zakotveno pouze v právu Evropské unie, implicitně se s ním ale setkáme i jinde. Analýzou příslušných mezinárodněprávních dokumentů zjistíme, že může jít, za prvé, o ochranu rodiny skrze umožnění vstupu jednoho ze členů rodiny na území jiného státu, kde už

\* Odborná asistentka katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Problematikou práva na sloučení rodiny se zabývala již ve stati *Konkurující jurisdikce v právu na sloučení rodiny* (vydána v *Od kodifikace mezinárodního práva k jeho fragmentaci*. Akta z II. Česko-slovenského mezinárodněprávního symposia. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2009). Na tuto stať zde navazuje, a v části, která je věnována rozboru mezinárodního práva, z ní vychází.

<sup>1</sup> U případů, které rozhodoval Soudní dvůr EU pod názvem Evropský soudní dvůr (dále též „ESD“), používám tento původní název.

partner pobývá (implicitně „právo na vstup“), anebo, za druhé, o ochranu rodiny po vstupu na území („právo na pobyt“ – *pozitivní povinnost*) a za třetí o ochranu rodiny před vyhoštěním („právo na pobyt“ – *negativní povinnost*). Za právo na sloučení rodiny tak budeme v následujícím textu považovat: právo rodinných příslušníků na vstup a pobyt v určitém státě, jakožto pozitivní závazek státu, k němuž se přidává negativní povinnost státu nevyhostit osobu, pokud by to poškodilo její rodinný život (při zvážení proporcionality takového opatření).

## 1. OBSAH POJMU OBČANSTVÍ Z HLEDISKA STATUSOVÝCH PRÁV

Co vlastně patří mezi statusová práva, která jsou vztažena k občanství? Lze vůbec o statusových právech v souvislosti s občanstvím hovořit? Mezinárodní soudní dvůr popsal občanství v případě *Nottebohm* jako právní pouto mezi jednotlivcem a státem, které obsahuje vzájemná práva a povinnosti.<sup>2</sup> V současnosti již o občanství uvažujeme dokonce jako o právním *statusu*, ke kterému se váží vzájemná práva a povinnosti osoby a státu.<sup>3</sup> O kterých *statusových* právech můžeme hovořit? Občanství určuje, který stát může pro jednotlivce vykonávat diplomatickou ochranu,<sup>4</sup> občanství je zdrojem řady práv a povinností, jež plynou z práva vnitrostátního a mohou se stát od státu lišit. Můžeme hovořit o právu státu požadovat po svých občanech vojenskou službu, či o právu občanů realizovat svá politická práva. V mezinárodních smlouvách jsou zakotvena práva, která jsou určena pouze občanům. Jsou spjata zejména s jejich právem pobývat na území státu, tedy s oblastí, ve které nemají státy povinnosti vůči cizincům. Stát má povinnost umožnit svým občanům vstup na území,<sup>5</sup> stejně tak jim nesmí v opuštění země bránit<sup>6</sup> či je vyhostit.<sup>7</sup> Jen svým občanům stát poskytuje pomoc na území jiného státu (ve formě např. vydání pasu, konzulární pomoc).

Závazky, které má stát vůči občanovi, samozřejmě nemusejí platit vůči cizincům, jejich postavení je odlišné. Například právo pobytu na území pro kategorii cizinců (není-li

<sup>2</sup> Srov. případ Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm* (Lichtenštejnsko v Guatemala) z roku 1953, s. 23: „According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties.“

<sup>3</sup> Srov. též HAILBRONNER, K.: *Nationality in Public International Law and European Law*. In BAUBOCK, R. – ERSBØLL, E. – GROENENDIJK, K. – WALDRAUCH, H.: *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, s. 35–105.

<sup>4</sup> Srov. případ *Nottebohm*, dále srov. Návrh článků o diplomatické ochraně vytvořený Komisí pro mezinárodní právo v roce 2006.

<sup>5</sup> Srov. čl. 12 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod. č. 120/1976 Sb., dále též Pakt II). Stranami je k říjnu 2013 celkem 167 států světového společenství států. Dále srov. regionální úpravu v čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>6</sup> Srov. čl. 12 odst. 2 Paktu II.

<sup>7</sup> Srov. např. čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 4 k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.



smluvně stanoveno jinak) neexistuje.<sup>8</sup> Mnoho dalších práv je shodných pro občany a pro cizince, zejména pokud jde o závazky, které se v mezinárodních smlouvách o lidských právech vztahují na všechny jednotlivce na území daného státu, tedy na občany i na cizince. Mezinárodněprávní závazky také dávají některá práva pouze cizincům: stát musí mimo jiné disponovat právním důvodem pro případy, kdy nutí k opuštění země zákonně pobývajících cizinců,<sup>9</sup> mezi další závazky patří i otázky z oblasti pracovněprávní.<sup>10</sup> Řada států si k lidskoprávním závazkům tvoří ještě určitou nadstavbu a cizincům poskytuje další práva; stejně postupuje i evropské právo. Vedle právního statusu občana se v těchto státech, potažmo v evropském regionu, postupně vytváří i *status cizince*, který pobývá na území toho kterého státu. Tento status obsahuje vzájemná práva a povinnosti cizince a státu, na jehož území se cizinec nachází.<sup>11</sup> Mezi práva vztahovaná ke statusu lze za určitých okolností řadit i právo na sloučení rodiny (srov. dále).

Vedle občanství toho kterého státu existuje v Evropské unii i občanství Evropské unie.<sup>12</sup> Jde o status, který je přidán k občanství vnitrostátnímu, nelze jej získat samostatně. K občanství Unie se váže řada výslovně formulovaných práv,<sup>13</sup> kupříkladu právo požívat ochrany ze strany diplomatických a konzulárních orgánů kteréhokoli státu EU, petiční právo, aktivní a pasivní volební právo do Evropského parlamentu, či právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.<sup>14</sup> Tato práva jsou určena všem občanům, tedy kterýkoli občan některého ze států Evropské unie může překročit hranici svého státu a žít ve státě jiném. Limitem je povinnost nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví a osoba se nesmí stát bezdůvodnou zátěží pro sociální systém.<sup>15</sup> I při svém pobytu v jiné než domovské zemi má občan EU řadu práv. Stále je občanem svého státu a z tohoto titulu má určitá práva, dále je usazen v zemi, která je smluvním státem mnoha mezinárodních lidskoprávních instrumentů,<sup>16</sup> a má také práva jakožto občan EU.

---

<sup>8</sup> Jde o *domain réservée* států. Srov. také v evropském regionu konstantní judikaturu ESLP, ale zároveň srov. směrnici č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (a její doplnění pod č. 2011/51/EU) a směrnici č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále též „směrnice o právu na sloučení rodiny“).

<sup>9</sup> Jinými slovy musí existovat důvod pro vyhoštění. Srov. čl. 13 Paktu.

<sup>10</sup> Srov. např. Úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin či úmluvy Mezinárodní organizace práce (např. Úmluva o migraci za zaměstnáním z roku 1949 či Úmluva č. 143 z roku 1975).

<sup>11</sup> Je zřejmé, že neexistuje jeden konkrétní status cizince, neboť takový není v mezinárodním právu definován. Zde je zdůrazněna především existence určitého formalizovaného vztahu mezi státem a cizincem.

<sup>12</sup> Zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1992.

<sup>13</sup> Srov. zejm. čl. 20 a násl. SFEU.

<sup>14</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU. Právu volného pohybu osob se věnuje i sekundární právo, zejm. směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále též „směrnice o volném pohybu osob“). Uvedené právo je nejnověji potvrzeno Listinou základních práv EU v čl. 45.

<sup>15</sup> Srov. čl. 7, 14 a 27 směrnice o volném pohybu osob.

<sup>16</sup> Všechny státy EU jsou např. smluvními stranami Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

## 2. EXISTENCE PRÁVA NA SLOUČENÍ RODINY V UNIVERZÁLNÍCH INSTRUMENTECH, V INSTRUMENTECH RADY EVROPY A V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Právo na sloučení rodiny v univerzálních mezinárodních úmluvách nenajdeme. Setkáme se s důrazem kladeným na právo na respektování rodinného života, případně na ochranu rodiny, ale ani jedno toto právo nelze slučovat s právem na sloučení rodiny. Lze je nicméně v tomto smyslu vykládat.<sup>17</sup> Uvedená práva nalezneme v lidsko-právních úmluvách, jedná se tedy o práva všech osob, která nejsou nikterak vztažena k občanství. Úmluvy, které mohou být aplikovány v otázkách státního občanství, rodinné poměry řeší jen okrajově, resp. jen jedna z nich uvádí povinnost státu respektovat osobní práva osob bez státní příslušnosti, zejména pak práva týkající se manželství.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Univerzální Pakt II zakotvuje právo „nebýt vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova“ i právo na ochranu rodiny (srov. čl. 17 a 23 Paktu II). Kontrolní mechanismus Paktu II, Výbor pro lidská práva dovedl – za určitých okolností – i právo na sloučení rodiny, resp. právo na vstup, pobyt a setrvání cizinců na území smluvní strany. Vždy tomu tak bylo ale jen za velmi specifických okolností – vždy byl přítomný faktor nezletilých dětí a jejich integrace do společnosti. Výbor nejeví tendenci k hodnocení praxe států jako nevyhovující z hlediska ochrany rodiny, pokud nejde ze strany státu o zjevnou libovůli. Výbor hovoří o nutnosti proporcionality, opírá se o to, že vynucování imigračního práva není vždy dostačujícím titulem k rozdělení rodin a že je nutný další, mimořádný faktor, který daný postup ospravedlňuje (srov. bod 7.3 případu *Winata*). Nicméně pokud jde o opravdu závažný trestný čin, vyhoštění je možné, srov. např. případy *Stewart v. Kanada*, byť zde bylo několik odlišných stanovisek). Výbor výslovně uvedl, že odmítnutí povolení pobytu může představovat zásah státu do rodinného života, ale pouhý fakt, že stát umožní jednomu z členů rodiny zůstat na území svého státu a požaduje po druhém, aby území opustil, takovýto zásah nutně neznamená. Konkrétní situace, kde výbor shledal porušení relevantních článků Paktu II, byly výjimečné, nešlo o standardní přístup. Ve prospěch práva na sloučení rodiny – zde nevyhoštění jejích členů – se Výbor v rozhodovaných případech vyslovil dokonce i přesto, že rodiče žili na území smluvní strany více než deset let nelegálně (stanovisko Výboru v případě *Hendrick Winata a So Lan Li proti Austrálii*, oznámení č. 930/2000, stanovisko Výboru z 26. 7. 2001. Pro rozhodnutí Výboru zde bylo důležitým důvodem to, že 13letý syn stěžovatelů se narodil a žil v Austrálii celý svůj život, byl plně integrovaný do australské společnosti, nehovořil ani indonésky, ani čínsky a neměl žádné kulturní vazby s Indonésií, kde jeho rodiče dříve žili), či že otec rodiny žil dlouho na území smluvní strany nelegálně, ve své bývalé vlasti spáchal trestný čin a kvůli tomu byl při posuzování žádosti o povolení pobytu prohlášen na nežádoucí osobu (stanovisko Výboru v případě *Francesco a Anna Madafferi proti Austrálii*, oznámení č. 1011/2001, stanovisko Výboru z 26. 7. 2004. Zde byla zásadní doba, po kterou rodina žila na území Austrálie (14 let), čtyři děti, které se narodily a žily v dané zemi, zemi svého otce, kam by se za ním museli vystěhovat, neznají, ani nehovoří daným jazykem. Trestný čin byl také spáchán před dvaceti lety a Itálie zrušila v r. 2002 zatykač. P. Madafferi měl dále psychologické obtíže). Příklad *Winata* se stal i kritériem pro další posuzování, např. v případě *Sahid proti Novému Zélandu* Výbor odkázal na toto své dřívější rozhodnutí s tím, že v případě výjimečných, mimořádných situací musí stát ospravedlnit vyhoštění osob faktory, které jdou za běžné vynucování imigračního práva, aby prokázal, že nejde z jeho strany o libovůli (srov. oznámení č. 893/1999, stanovisko Výboru z 28. 3. 2003, bod 8.2. V daném případě šlo o občana Fidži, který žil na Novém Zélandě se svojí dospělou dcerou a vnukem po řadu let; v jejich případě roli hrála široká rodina. Dané okolnosti nebyly Výborem shledány jako mimořádné).

Z dalších univerzálních smluvních instrumentů se otázce sloučení rodiny z určitého úhlu pohledu věnuje Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Ta stanoví, že žádný migrující pracovník nebo člen jeho rodiny se nesmí stát obětí svévolného nebo nezákonného zásahu do svého soukromí, rodiny, domova, korespondence či jiné komunikace (...). Kontrolní mechanismus k této úmluvě sice existuje, vzhledem k tomu, že nebylo dosaženo dostatečného počtu ratifikací pro zahájení činnosti příslušného Výboru, není ani jeho rozhodovací praxe.

<sup>18</sup> Srov. čl. 12 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954: „*Osobní status*  
1. *Osobní status osoby bez státní příslušnosti se řídí právem země, ve které má bydliště nebo, nemá-li žádné bydliště, právem země jejího trvalého pobytu.*“

Zde půjde ale o prosté uznání existence manželství, nikoli o povinnost respektovat sloučení rodiny. Univerzální úmluvy tedy právo na sloučení rodiny neznají, lze jej ale implicitně (a v omezeném rozsahu) dovodit z činnosti Výboru pro lidská práva.

Ve smluvních instrumentech Rady Evropy<sup>19</sup> explicitně právo na sloučení rodiny nalezneme. Lze jej (opět) implicitně dovodit (a opět v omezeném rozsahu) z judikatury soudu k čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „EÚLP“). Čl. 8 se vztahuje k právu na soukromý a rodinný život<sup>20</sup> a je určen každé osobě, která podléhá jurisdikci smluvního státu EÚLP. Speciální ustanovení vztahující se k občanům států Rady Evropy a jejich rodinným příslušníkům zde není, uvedené právo je dáno každému, kdo podléhá jurisdikci smluvní strany EÚLP. Sloučení rodiny nelze označit za právo statusové, ani za právo vázící se k určitému občanství.

V právu EU je právo na sloučení rodiny výslovně zakotveno. Formulace „právo na sloučení rodiny“ ale provádí v legislativě EU jen občany třetích zemí,<sup>21</sup> byť obdobné praktické dopady mají i práva poskytovaná občanům EU, resp. jejich rodinným příslušníkům. Je tedy zřejmé, že z hlediska pojmů musíme rozlišovat dvě situace. Zprvé půjde o rodinu tvořenou občany některého z členských států EU, kde evropské právo dává všem jejím členům z titulu jejich občanství EU právo volného pohybu. Členové této rodiny mohou vstupovat na území jiných států EU a opouštět je, a za podmínek stanovených právem EU v nich pobývat. Zde se o slučování rodiny zpravidla nehovoří. Z druhé odlišíme rodinu tvořenou alespoň jedním občanem třetího státu. Z hlediska právní úpravy je zde třeba ještě rozlišení podrobnějšího, a to zda jde o rodinu tvořenou pouze občany třetích států, anebo o rodinu, kde je kromě osob ze třetích států alespoň jeden z jejích členů občanem EU. V prvním případě je situace řešena skrze směrnici o právu na sloučení rodiny, kde je zakotveno *právo* na sloučení rodiny, v případě druhém skrze směrnici o volném pohybu osob, která pojem sloučení rodiny nepoužívá. Předmětem zájmu této statě je především posledně zmíněná rodina; rodina, která je tvořena alespoň jedním příslušníkem třetího státu a alespoň jedním příslušníkem členského státu EU.

Ochrana rodinných příslušníků *občanů EU* je v právu EU poměrně nová.<sup>22</sup> Zahrnuje vstup i pobyt rodinného příslušníka na území, dále obsahuje záruky pro možnost setrvání na území jiného státu. Jedná se dokonce o jedno ze statusových práv, které přiná-

---

2. Práva, kterých osoba bez státní příslušnosti dříve nabyla, a která závisejí na jejím osobním statusu, zejména práva týkající se manželství, bude smluvní stát respektovat s výhradou splnění formalit, které právo tohoto státu vyžaduje, bude-li to nezbytné, a za předpokladu, že jde o právo, které by právo tohoto státu uznávalo, kdyby se osobou bez státní příslušnosti nestala.“

<sup>19</sup> Ostatní regionální systémy (africký, mezi-americký) nejsou z důvodu rozsahu v této statí rozebírány.

<sup>20</sup> Srov. čl. 8 EÚLP: „Právo na respektování soukromého a rodinného života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.  
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

<sup>21</sup> Tedy občany ze zemí mimo EU (a mimo země Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska).

<sup>22</sup> První tři směrnice, které se otázky dotýkají, byly přijaty v roce 1990, jejich obsah přejala již výše zmíněná směrnice 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).

leží k postavení občana EU; při *realizaci svého práva volného pohybu osob* má občan některého ze smluvních států EU (a tedy občan EU) právo na to, aby byl doprovázen či následován svým rodinným příslušníkem, byť by i byl ze třetího státu.<sup>23</sup> Tito rodinní příslušníci pak tvoří určitou privilegovanou skupinu mezi cizinci ze třetích zemí, a dopadá na ně zvýhodněný režim.<sup>24</sup> U občanů EU je právo na sloučení rodiny omezeno na situace, kdy chce občan EU působit mimo svoji domovskou zemi, tedy kdy vykonává své právo volného pohybu. Pokud žije ve svém domovském státě, pak je tato oblast v kompetenci vnitrostátní legislativy, a tedy mimo dosah práva EU a soudní kontrolu ze strany SDEU.<sup>25</sup> Pokud osoba nevykonává právo na volný pohyb osob, nemůže se dovolávat práva na sloučení rodiny, jakožto práva, které plyne z příslušné směrnice. Postavení rodinných příslušníků (ze třetích států) občanů konkrétního státu v jejich domovském státě tak může být horší, než je postavení rodinných příslušníků občanů jiných států EU (tedy tzv. obrácená diskriminace). Právo na ochranu rodinného a soukromého života nalezneme také v Listině základních práv EU, stejně jako ochranu práv dítěte.<sup>26</sup>

Jen pro vytvoření kompletního obrázku zde krátce poukážu na řešení sloučení rodiny v případech, kdy je rodina tvořená pouze příslušníky třetích zemí. I zde nalezneme úpravu v sekundární normativitě.<sup>27</sup> Právo na sloučení rodiny má dle práva EU konkrétní jednotlivec mající pobytový status na území členského státu EU a je spjato s jeho pobytovým statutem, pokud status zanikne, zanikne i pobyt rodinného příslušníka. Uvedená směrnice dokonce obsahuje definici pojmu „sloučení rodiny“, kterým rozumí: „*vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu*“.<sup>28</sup> Na rozdíl od občanů EU tak mají cizinci ze třetích států právo na sloučení rodiny po uplynutí určité lhůty vždy, občané EU tímto právem dle směrnice o volném pohybu osob disponují jen v případě výkonu práva volného pohybu. Cizinci však svoje právo přeshraničního přesunu realizovali již vstupem do EU, přiznání uvedeného práva je tak více než logické.

<sup>23</sup> Srov. čl. 1 a násl. směrnice o volném pohybu osob. Srov. též GROENENDIJK, K.: Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*, 2006, Vol. 8, No. 2, s. 215–230.

<sup>24</sup> Více srov. PAZDEROVÁ, V.: Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P.: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 172. Dostupné též z webových stránek Veřejného ochránce práv, [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/Vizova\\_politika\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Vizova_politika_2010.pdf) (otevřeno 17. 10. 2012).

<sup>25</sup> Srov. též rozsudek ESD C-64/96 a C-65/96, *Land Nordrhein-Westfalen proti Kari Uecker a Vera Jacquet proti Land Nordrhein-Westfalen*, Sb. rozh. I-3171, bod 23 (rozsudek z 5. 6. 1997).

<sup>26</sup> Srov. čl. 7 a čl. 24 Listiny základních práv EU.

<sup>27</sup> Viz výše zmíněná směrnice o právu na sloučení rodiny. Tato směrnice nezavazuje Dánsko, Irsko a Spojené království.

<sup>28</sup> Srov. čl. 2 písm. d) směrnice o právu na sloučení rodiny.

### 3. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Evropský soud pro lidská práva, který je kontrolním mechanismem dané úmluvy, opakovaně uvádí, že čl. 8 „sám o sobě negarantuje právo na vstup či pobyt v určité zemi, byť se mohou objevit určité otázky v případě, kdy je osoba vyhošťována či navracena ze země, kde žijí její blízcí příbuzní“.<sup>29</sup> Stejně tak zmiňuje, že „čl. 8 v sobě nenese povinnost státu respektovat imigrantův výběr země, ve které chce žít, a povolit sloučení rodiny na svém území“.<sup>30</sup> Stát musí ale vždy posoudit naplnění odst. 2 daného článku, především zda je jeho zásah do práva na respektování rodinného života nezbytný v demokratické společnosti z důvodů zde uvedených. Tedy zda je jeho rozhodování proporcionální; v případech imigrantů mohou být zájmy jednotlivce a společnosti protichůdné a rozhodováním se stát přiklání k jedné straně, čímž činí určitou újmu straně druhé. Je nutné si uvědomit, že cizinec může mít vytvořený rodinný život dle čl. 8, ale stát může učinit takový zásah do jeho respektování, který bude vyvážený, a tedy mu rodinný život legálně znemožnit (např. u případů vyhoštění, pokud rodinný příslušník spáchal takové zločiny, že na misce vah převáží směrem k jeho vyhoštění jako opatření nezbytnému v demokratické společnosti kupříkladu z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti).

Uvedený soud čas od času od doby rozsudku ve věci *Berrehab proti Nizozemí*<sup>31</sup> porušení čl. 8 v případech s cizineckým prvkem nachází, ač jde v poměru k množství žádostí o malé číslo.<sup>32</sup> Jde především o případy spojené s *odchodem* cizinců ze země, právo na vstup ESLP nachází pouze výjimečně, v takových případech naopak soud pravidelně uvádí, že z EÚLP nevyplývá povinnost smluvní strany umožnit cizinci žít na jeho území.<sup>33</sup>

Právo na vstup shledal ESLP doposud jen ojediněle. Vždy šlo o velmi specifické skutkové okolnosti případu a bral zde především ohled na zájem integrovaných nezletilých dětí.<sup>34</sup> Jedním z případů je *Sen proti Nizozemí*.<sup>35</sup> Rodiče své dítě ponechali v zemi původu a po určité době, kdy získali příslušné pobytové statusy, žádali o umožnění jeho vstupu na území smluvní strany. Zde ESLP hodnotil věk dítěte (9 let), kulturní a jazykové prostředí, ve kterém vyrostlo, otázku, zda má dítě příbuzné v zemi původu, či zda

<sup>29</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Jaramillo proti Spojenému království*, č. stížnosti 24865/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná), odst. 2.

<sup>30</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Osman proti Dánsku*, č. stížnosti 38058/09, rozhodnutí ze dne 14. 6. 2011, bod 54.

<sup>31</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Berrehab proti Nizozemí*, č. stížnosti 10730/84, rozhodnutí ze dne 21. 6. 1988.

<sup>32</sup> Srov. HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2003, s. 218.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, č. stížnosti 9214/80; 9473/81; 9474/81), rozsudek ze dne 28. 5. 1995, odst. 68 („the duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country“). Samozřejmě je možné, že smluvní mezinárodní závazky státu stanoví povinnost umožnit vstup a pobyt určitým kategoriím cizinců, je to koneckonců případ Smlouvy o fungování Evropské unie ve vztahu k občanům EU.

<sup>34</sup> Povinnost státu umožnit rodině žít na svém území soud neshledal např. v případě *Gul proti Švýcarsku*, kde naopak uvedl, že je pro rodinu možný návrat do Turecka, neboť tam děti vyrůstaly.

<sup>35</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Sen proti Nizozemí*, č. stížnosti 31465/96, rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011.

je možné očekávat, že by se do země vrátili rodiče.<sup>36</sup> V daném případě bylo důležitým aspektem narození a školní docházka dvou nevlastních sourozenců v nové vlasti rodičů. Dalším případem byla *Tuquabo-Tekle a další v Nizozemí*.<sup>37</sup> Stěžovatelčiny tři děti zůstaly v zemi původu, ona získala humanitární status v Norsku. O přesídlení dětí se snažila, podařilo se jí to jen u nejstaršího, žádost o vízum pro mladší dceru (o několik let později) ji úřady Nizozemí, kam se provdala, zamítly. ESLP tehdy ve svém rozsudku mimo jiné uvedl, že z faktu, že rodič dítě zanechá ve své zemi a odejde vytvořit podmínky pro život nový nelze dovodit, že se rodič nezvratně zříká možného sloučení rodiny v budoucnu. V daném případě vzal za rozhodující to, že dcera dosáhla věku, kdy by mohla být dle zvyků své země provdána a stěžovatelka, jako její matka, neměla možnost nikterak zakročit. Novějším případem pak byl *Osman proti Dánsku*, kde stát neudělil dívce nové povolení k pobytu poté, co byla delší dobu mimo jeho území. Soud zde shledal, že vyvážení zájmu státu na kontrole imigrace oproti zájmům jednotlivce nebylo přiměřené. Dívka žila na území Dánska od svých sedmi do patnácti let věku, formativní roky tedy strávila zde, hovoří dánsky, navštěvovala místní školy.<sup>38</sup> Podobné charakteristiky ale mohou platit pro mnoho dětí-imigrantů. Soud zde sice v mnohém svůj původní restriktivní přístup zmírnil, ale zároveň zřetelně akcentuje nutnost posuzování jednotlivých případů,<sup>39</sup> a tedy zmírnění limituje a neslibuje podobný postup v dalších případech.

To, že může rodinný příslušník opustit stát, byť jeho partner/ka na území zůstanou, Evropský soud pro lidská práva nezřídka shledává u případů, kdy jsou rodiny tvořeny cizinci. Soud ale postupuje shodně i u případů, kdy je to občan některé ze smluvních stran, v jehož případě by mohlo jít o porušení čl. 8. Z hlediska judikatury ESLP může i občan smluvní strany následovat svého rodinného příslušníka do země, která není smluvní stranou EÚLP. Samozřejmě jej k opuštění země stát nemůže nutit, dá mu to nicméně svým rozhodnutím jako *de facto* jedinou možnost pro případ, že chce se svým rodinným příslušníkem setrvat. Příkladem je případ *Sorabjee proti Spojenému království Velké Británie*, kde soud shledal, že tříleté dítě, občan Británie, může odejít s matkou, která je sice manželkou britského státního občana, ale zároveň ilegální imigrantkou, do Keni.<sup>40</sup> Stejný přístup zachovává soud i s odstupem desetiletí, kdy v případě *Darren Omoregie proti Norsku* neshledal porušením čl. 8 zamítnutí povolení pobytu ze strany Norska občanovi Nigérie, který byl manželem norské občanky a otcem jejího dítěte, právě s ohledem na jeho nelegální pobyt na území v době, kdy započal svůj rodinný

<sup>36</sup> Uvedená kritéria bral soud v potaz i v dalších případech.

<sup>37</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Tuquabo-Tekle proti Nizozemí*, rozsudek ze dne 1. prosince 2005 (stížnost č. 60665/00).

<sup>38</sup> Srov. bod 65 rozsudku *Osman proti Dánsku*.

<sup>39</sup> Srov. bod 76 rozsudku *Osman proti Dánsku*.

<sup>40</sup> Srov. rozhodnutí ESLP ve věci *Sorabjee proti Spojenému království*, č. stížnosti 23938/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná), obdobně též rozhodnutí ESLP ve věci *Jaramillo proti Spojenému království*, č. stížnosti 24865/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná) či rozhodnutí ESLP ve věci *Powel proti Spojenému království*, č. stížnosti 45305/99, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 5. 2000 (stížnost nepřijatelná).

život (a kdy musel vědět, že jeho vyhlídky na rodinné soužití v Norsku jsou pochybné), a s ohledem na věk dítěte, v němž je stále možné se adaptovat na podmínky jiné země.<sup>41</sup>

V některých případech ESLP nicméně shledal, že je pro občana smluvní strany nemožné odejít do země původu rodinného příslušníka, odůvodňoval to například tím, že žena, jejímuž manželovi nebylo umožněno na území smluvní strany EÚLP setrvat, nikdy nežila v zemi svého manžela (v Alžírsku, nemá tam žádné vazby, nehovoří arabsky).<sup>42</sup> ESLP také v rozsudku *Rodrigues da Silva proti Nizozemí* shledal disproporčním případ, kdy stát hodlá ponechat dítě (v době rozhodování tříleté) s otcem, občanem smluvní strany, na území, a chce vyhostit jeho matku do její domovské země, do Brazílie.<sup>43</sup> A to přesto, že matka pobývala na území Nizozemí po určitou dobu nelegálně. Stejně tak dal soud v případě *Nunez proti Norsku* přednost zájmům dítěte, a to přesto, že matka dvou dětí vstoupila na území smluvní strany přes zákaz vstupu, na cizí cestovní doklad (a s ohledem na výše uvedený rozsudek *Omoregie* také měla a mohla vědět, že její vyhlídky na rodinný život v Norsku nejsou valné).<sup>44</sup> Vidíme, že byť ESLP právo na sloučení rodiny v některých případech uznává, neshledává jej nikterak absolutním.

Lze tedy říci, že soud v konkrétních případech dovozuje právo na sloučení rodiny z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obecně trvá na tom, že rodinný život může být respektován i jinde, než na území smluvní strany, především v zemi původu partnerů (či druhého z partnerů, pokud je jeden občanem smluvní strany). Nicméně v případech, kde jsou zainteresovány děti, je praxe různorodá, a to jak v otázce setrvání na území, tak dokonce i v otázce vstupu. O právu na sloučení rodiny tedy do jisté, omezené, míry hovořit můžeme, avšak případ od případu zobecnění není s ohledem na různorodost případů téměř možné. Spojení s občanstvím smluvní strany EÚLP Evropský soud pro lidská práva nebere v potaz. Právo setrvat na území smluvní strany úmluvy negarantoval soud ani rodinným příslušníkům občanů těchto států s odůvodněním, že mohou žít rodinný život i v zemi svého partnera, byť zde učinil několik výjimek.

#### 4. JUDIKATURA SDEU VE VZTAHU K PŘÍPADŮM, KDE JE JEDNÍM Z ÚČASTNÍKŮ OBČAN STÁTU EU

Soudní dvůr Evropské unie řešil řadu sporů týkajících se slučování rodin, a to jak rodinných příslušníků migrujících pracovníků – občanů EU, tak i cizinců pocházejících ze třetích států. Jednalo se o rodinné příslušníky, kteří se buďto nacházeli na území členského státu, anebo hodlali na území vstoupit. Zabývat se nadále budu pouze těmi rozsudky, ve kterých jde o rodinný život občana EU, tedy kde lze spatřovat nějakou souvislost s občanstvím EU. Pomíjím rozsáhlou oblast judikatury zaměřené na

<sup>41</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Darren Omoregie a ostatní proti Norsku*, č. stížnosti 265/07, rozsudek ze dne 31. 7. 2008.

<sup>42</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Beldjoudi proti Francii*, č. stížnosti 12083/86, rozsudek ze dne 26. 3. 1992.

<sup>43</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Rodrigues Da Silva a Hoogkamer proti Nizozemí*, č. stížnosti 50435/99, rozsudek ze dne 31. 1. 2006.

<sup>44</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Nunez proti Norsku*, č. stížnosti 55597/09, rozsudek ze dne 28. 6. 2011.

právo na sloučení rodiny občanů třetích států, neboť nesouvisí se zkoumanými otázkami (ač jde o nesmírně zajímavé téma). Mezi nejvýznamnější z hlediska práva na sloučení rodiny u občanů EU patří rozhodnutí ve věci *MRAX*, *Komise proti Španělsku* či *Metock*,<sup>45</sup> neobvyklou linií pak soud vytvořil rozsudkem *Zambrano*, následovanou případy *McCarthy*, *Dereci a lida*.

V případě *MRAX*<sup>46</sup> se SDEU věnoval tomu, zda lze rodinného příslušníka migrujícího občana EU, který podléhá vízové povinnosti, navrátit na hranicích státu zpět. Došel k závěru, že státy jsou povinny (při splnění určitých podmínek) umožnit získání víz, neboť navrácení na hranici by bylo nepřiměřené. Stejně tak shledal odmítnutí vstupu a vyhoštění za nepřiměřenou sankci za neoprávněný vstup. Ve věci *Komise proti Španělsku*<sup>47</sup> soud uvedl, že členský stát musí rodinnému příslušníkovi vydat vstupní vízum, pokud nelze uplatnit výhradu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, nebo veřejného zdraví, nebo nejde-li o zneužití práva.

Rozsudek ve věci *Metock*<sup>48</sup> patří mezi nejvýznamnější v oblasti evropského migračního práva. Vyřešil otázku, zda je možný vstup cizince přímo na území členského státu, v němž se nachází občan EU – jeho rodinný příslušník, a to bez podmínky předchozího legálního pobytu v jiném členském státě, byť by ji i ukládala příslušná vnitrostátní úprava. Podle SDEU právo rodinného příslušníka občana EU pohybovat se a pobývat v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je občan EU státním příslušníkem, vyplývá z rodinného vztahu jako takového, a směrnice žádné podobné omezení neupravuje.<sup>49</sup> Na občana třetího státu se také podle rozsudku vztahují ustanovení směrnice o volném pohybu osob bez ohledu na to, kde a kdy bylo jejich manželství uzavřeno, a bez ohledu na způsob, jakým vstoupil na území hostitelského členského státu.<sup>50</sup>

Z uvedeného je zřejmá tendence ke stále větší ochraně rodinného života občanů EU. Původní nevyhraněné pojetí, kdy bylo otázkou, zda jsou práva rodinných příslušníků vázána na povolení k pobytu, se posouvá ke zřetelnému vyjádření práva vyplývajícího ze samotného rodinného svazku s občanem EU. Ač se v průběhu doby objevily případy, které kladly důraz spíše na tradiční pojetí vstupu a pobytu cizinců (být rodinných příslušníků) na území státu, mimo jiné známý rozsudek ve věci *Akrich*,<sup>51</sup> postupně převážilo pojetí opačné.<sup>52</sup> Je zřejmé, že rozsah ochrany ze strany práva EU je mnohem širší než rozsah ochrany, který dává Evropská úmluva o ochraně lidských práv a judikatura štrasburského soudu. Soudní dvůr Evropské unie ve svých rozhodnutích pomyslnou

<sup>45</sup> Soud se ve své linii rozhodování odklonil v rozsudcích *Akrich a Jia*, které zde nejsou rozebrány.

<sup>46</sup> Rozsudek ESD C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) proti Belgii* (MRAX), Sb. rozh. 2002 I-6591 (rozsudek ze dne 25. 7. 2002).

<sup>47</sup> Rozsudek ESD C-157/03, *Komise proti Španělsku*, Sb. rozh. 2004 I-2911 (rozsudek ze dne 14. 4. 2004).

<sup>48</sup> Rozsudek ESD (velký senát) C-127/08, *Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Sb. rozh. 2008 I-6241 (rozsudek ze dne 25. 7. 2008).

<sup>49</sup> Srov. např. body 54 či 70 uvedeného rozsudku.

<sup>50</sup> Srov. bod 2) meritů rozsudku.

<sup>51</sup> Srov. rozsudek ESD C-109/01, *Secretary of State for the Home Department proti Hacene Akrich*, Sb. rozh. 2003 I-9607 (rozsudek ze dne 3. 9. 2003, právo na vstup a pobyt podmíněno předchozím legálním pobytém).

<sup>52</sup> Srov. *Metock*, bod 56: „již před přijetím směrnice 2004/38 zákonodárce Společenství uznal důležitost ochrany rodinného života státních příslušníků členských států, aby byly odstraněny překážky výkonu základních svobod zaručených smlouvou“.



cestu ještě prostřednictvím výkladu rozšiřuje.<sup>53</sup> Jak v roce 2009 podotkl *Boeles*, právo občanů vstoupit a pobývat na území jiného členského státu bylo sekundární legislativou a judikaturou Soudního dvora EU rozšířeno i na jejich rodinné příslušníky, ať již pocházejí a přicházejí odkudkoli.<sup>54</sup> Základ pro uvedené rozšíření vidí SDEU v potřebě odstranění všech překážek, které by mohly bránit výkonu svobody volného pohybu osob,<sup>55</sup> tedy nikoli v ochraně rodinného života jako takové,<sup>56</sup> byť *de facto* o sloučení rodiny jde. V tomto pojetí soud pokračoval, a výklad ještě rozšířil.

Učinil tak především v případě *Zambrano*.<sup>57</sup> Kolumbijský občan, pan Zambrano, přijel s manželkou a dítětem v roce 1999 do Belgie, kde požádal o azyl. Ochranu ze strany Belgie neobdrželi, proti čemuž se odvolali. V době pobytu rodiny na území Belgie porodila manželka pan Zambrana dvě děti. Obě nabyly belgické státní občanství, neboť kolumbijské právo nepřiznává kolumbijské občanství dětem narozeným mimo území Kolumbie, pokud rodiče dítěte o jeho přiznání výslovně nepožádají, a Belgie získání občanství umožňovala. V době narození dětí měl pan Zambrano vzhledem ke své výdělečné činnosti (pracoval nicméně bez pracovního povolení) prostředky dostatečné k jejich výživě. Pan Zambrano také absolvoval řadu soudních řízení, v jednom z nich položil belgický soud předběžnou otázku, resp. otázky, k soudnímu dvoru EU.<sup>58</sup> Podstatou otázek byl rozsah práv souvisejících s občanstvím EU, zejména to, zda je možné

<sup>53</sup> Více srov. PAZDEROVÁ, V.: op. cit. 25.

<sup>54</sup> Srov. BOELES, P. – DEN HEIJER, M. – LODDER, G. – WOUTERS, K.: *European Migration Law*. Intersentia: Antwerp-Oxford-Portland, 2009, s. 87.

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 72.

<sup>56</sup> Pazderová hovoří o „druhořadě“ roli ochrany rodinného života, srov. PAZDEROVÁ, V.: op. cit. 25, s. 189.

<sup>57</sup> Srov. rozsudek SDEU (velký senát) C-34/09, *Zambrano proti Office national de l'emploi*, Sb. rozh. 2011 I-1177 (rozsudek ze dne 8. 3. 2011).

<sup>58</sup> Otázka, resp. otázky, byly položeny takto:

„1) Poskytují články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ať již jeden nebo více z nich, vykládané samostatně nebo ve vzájemném spojení, občanu Unie právo pobytu na území členského státu, jehož je tento občan státním příslušníkem, bez ohledu na to, zda předtím vykonal své právo pohybu na území členských států?

2) Musí být články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ve spojení s ustanoveními článků 21, 24 a 34 Listiny základních práv, vykládány v tom smyslu, že právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jež přiznávají všem občanům Unie bez diskriminace na základě státní příslušnosti, znamená, je-li tímto občanem nezletilé dítě v nízkém věku vyživované příbuzným v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, že musí být zaručeno právo pobytu tohoto dítěte na území členského státu, ve kterém má bydliště a jehož je státním příslušníkem, bez ohledu na to, zda předtím samo nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce vykonalo právo pohybu, a s tímto právem pobytu musí být spojen užitečný účinek, jehož nezbytnost uznala judikatura Společenství [výše uvedený rozsudek *Zhu a Chen*], a to tak, že příbuznému v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, který má vůči tomuto dítěti vyživovací povinnost a má dostatečné prostředky a je účasten v systému zdravotního pojištění, se přizná odvozené právo pobytu, jakého by jinak požíval tentýž státní příslušník třetího státu, kdyby nezletilé dítě, které vyživuje, byl občanem Unie, který není státním příslušníkem členského státu, ve kterém má bydliště?

3) Musí být články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ve spojení s ustanoveními článků 21, 24 a 34 Listiny základních práv, vykládány v tom smyslu, že právo pobytu nezletilého dítěte, které je státním příslušníkem členského státu, na jehož území má bydliště, musí znamenat zproštění povinnosti opatřit si pracovní povolení pro příbuzného v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, má vůči tomuto nezletilému dítěti vyživovací povinnost a – nebýt požadavku na pracovní povolení uloženého vnitrostátním právem členského státu, v němž má bydliště – splňuje výkonem pracovní činnosti v pracovněprávním vztahu, v souvislosti s nímž je účasten v systému sociálního zabezpečení uvedeného [členského] státu, podmínku dostatečných prostředků a účasti v systému zdravotního pojištění k tomu, aby s právem pobytu tohoto dítěte byl spojen užitečný účinek, jaký judikatura Společenství [výše uvedený rozsudek *Zhu a Chen*] přiznala ve prospěch nezletilého dítěte, které je evropským občanem a je státním příslušníkem jiného členského státu,

přiznat právo pobytu v členském státě EU příbuznému (občanovi třetího státu, tedy státu mimo EU) ve vzestupné linii, na nějž jsou výživou odkázány děti nízkého věku, které jsou občany EU a mají na území daného státu své bydliště, a zda mu má být umožněno pracovat na území státu bez nutnosti získat pracovní povolení. V daném případě šlo o občany EU, kteří nikdy předtím nerealizovali právo volného pohybu v rámci EU, dle sekundárního práva se na ně právo na sloučení rodiny tak, jak vyplývá z práva EU, nevztahovalo.

Rozsudek SDEU je považován za poměrně překvapivý, ačkoli je nutno zároveň říci, že tato úvaha není zcela namístě.<sup>59</sup> Čím se zdá tolik překvapivý? Z rozsudku totiž vyplývá, že právo pobytu (občana třetího státu) lze v takovýchto případech dovodit. Podle dikce rozsudku brání čl. 20 SFEU, tedy ten, který se váže k občanství, vnitrostátním opatřením, jejichž účinkem je to, že občané Unie jsou připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie. Vnitrostátním opatřením, které by bránilo využití práv spojených s občanstvím EU, by bylo tedy i to, pokud by Belgie neumožnila panu Zambranovi a jeho manželce setrvat v Belgii. Jejich nezletilé děti by je totiž musely doprovázet a opustit území EU, obdobná situace by mohla nastat, pokud by nebylo rodičům belgických dětí vydáno pracovní povolení, resp. by nemohli pracovat bez něj, neboť by i zde vznikalo nebezpečí, že nebudou mít prostředky nezbytné k pokrytí svých potřeb a potřeb členů své rodiny. Ježto jsou pan a paní Zambrano rodiči dvou občanů Belgie, a tyto občané mají právo volného pohybu osob, je třeba jim umožnit setrvání na území Belgie,<sup>60</sup> aby toto právo mohli v budoucnu realizovat.

Jak již bylo řečeno, na předložený případ nebylo možné vztahovat legislativu určenou přímo pro volný pohyb osob, tedy především směrnici o volném pohybu osob, která obsahuje právo na sloučení rodiny, neboť uvedená rodina setrvala na území pouze jedné smluvní strany. Soud však toto právo dovodil ze statusu občana EU, tedy považuje je za právo, které se váže nikoli k volnému pohybu osoby, ale naopak k občanství EU, z něhož vyplývá i právo volného pohybu. Uvedené právo vyplynulo implicitně v tomto konkrétním případě, nelze říci, že by bylo shledáno jako vážící se k občanství jako takovému. Logika soudního rozhodnutí je založena na obraně práv z občanství plynoucích, k nimž zrovna v tomto konkrétním případě přibýlo sloučení rodiny. Nikoli jako právo, ale jako podmínka výkonu práva volného pohybu vážícího se k občanství. Linií, kdy soud považoval právo na sloučení rodiny za jedno ze základních práv, která jsou chráněna právem EU (*Carpenter*, *Evropský parlament proti Radě*, *MRAX*, *Metock*, *Eind* atp.), zde naprosto pominul, ježto se zaobíral zcela odlišnými právními argumenty. Porovnání s judikaturou ESLP je u tohoto případu proto možné co do výsledku, ale právní

---

*než ve kterém má bydliště, a je odkázáno výživou na příbuzného v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu?“*

Srov. odst. 35 rozsudku.

<sup>59</sup> Lze samozřejmě říci, že soud se na důsledky vnitrostátních opatření pro efektivní výkon práv plynoucích z práva EU soustředil i dříve, například v případě *Rottmann* (či srov. rozsudek SDEU (velký senát) C-135/08, *Janko Rottman proti Freistaat Bayern*, Sb. rozh. 2010 I-1449 (rozsudek ze dne 2. 3. 2010), a zejména pak rozsudek ESD (plénium) C-200/02, *Zhu a Chen proti Secretary of State for the Home Department*, Sb. rozh. 2004 I-9925 (ze dne 19. 10. 2004)).

<sup>60</sup> Srov. odst. 42–45 rozsudku ve věci *Zambrano*.

základ – jdoucí k obdobnému výsledku jako u některých případů soudu štrasburského – je v tomto případě zcela odlišný.

Postup soudu lze považovat za progresivní. Toto označení potvrzuje pozice SDEU v dalších rozsudcích, které se vztahují k podobným případům. Zde je vidět, že SDEU svoji původní pozici zpřesňuje, byť zůstává v logických mantinelech rozsudku *Zambrano*. Zejména jde o v krátké době následující rozsudky *McCarthy*, *Dereci a Iida*. I v těchto případech bylo jádro otázky vztaženo k osobě, která disponuje státním občanstvím EU a jejíž rodinný příslušník pochází ze třetího státu.

V případě *McCarthy*<sup>61</sup> šlo na rozdíl od předchozího případu o dospělé osoby. Paní McCarthy, která je občankou EU, a to hned dvou států: Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a Irsku, a jejího manžela, původem z Jamajky. Paní McCarthy žila svůj život ve Velké Británii, nikdy svého práva volného pohybu nevyužila, o vydání irského pasu požádala až poté, co provdala. Pro sloučení rodiny argumentovala tím, že je také občankou Irsku, a žádá o sloučení rodiny v jiném státě EU, ve Velké Británii. Soud se tedy zabýval otázkou, zda se směrnice o právu volného pohybu osob vztahuje na jednotlivce, který je občanem členského státu EU, v něm vždy pobýval a nevyužil nikdy svého práva volného pohybu, a „*kteřý má mimoto státní příslušnost dalšího členského státu*“.<sup>62</sup> Podle soudu se směrnice na podobné situace nevztahuje, stejně tak není možné uvažovat o porušení práv plynoucích ze statusu občana EU. Situace paní McCarthy s sebou „*nenese použití opatření členského státu, v jejichž důsledku by byl zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie nebo by byl narušen výkon jeho práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států*“.<sup>63</sup> Zajímavé je, jaký důraz soud kladl na to, že z hlediska mezinárodního práva nemůže být paní McCarthy nucena k opuštění země, jejíž je občankou,<sup>64</sup> kterýžto argument v případě *Zambrano* neuplatnil. Rozsudek v případě *McCarthy* do určité míry vzbuzuje pocit, že se zde soud snaží korigovat dojem z rozsudku *Zambrano*, a to i za cenu určité nekonzistentnosti v odůvodnění. Proč by, jak uvádějí Kochenov a Van Elsuwege, neměla mít právo na sloučení rodiny například žena, pro kterou – jakožto ekonomicky neaktivní (pobírala sociální dávky) je volný pohyb osob pouze teoretickou možností?<sup>65</sup>

Vidíme, že soud ve zmíněných případech aplikoval dvojí test, který se ale nakonec nevázal ke sloučení rodiny jako takovému. Za prvé analyzoval přeshraniční element a možnost uplatnění práv vycházejících ze sekundární legislativy (zde by se patrně byl zabýval otázkou sloučení rodiny), za druhé zkoumal, zda není občan EU připraven o možnost požívat práva spojená se statusem občana EU.<sup>66</sup> SDEU vymezil implicitně alternativu k přeshraničnímu pojetí práva na sloučení rodiny a přiřadil jej k občanství

<sup>61</sup> Srov. rozsudek SDEU C-434/09, *Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department*, Sb. rozh. 2011 I-3375 (rozsudek z 5. 5. 2011).

<sup>62</sup> Srov. odst. 30 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>63</sup> Srov. odst. 49 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>64</sup> Srov. i odst. 50 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>65</sup> Srov. KOCHENOV, D. – VAN ELSUWEGE, P.: On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *13 European Journal of Migration and Law*, 2011, Vol. 13, s. 443–466.

<sup>66</sup> K porovnání obou rozsudků srov. např. KOCHENOV, D. – VAN ELSUWEGE, P.: On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights, op. cit. 59.

EU jako takovému, byť se jedná o právo pouze sekundární, odvozené od práva volného pohybu osob. Posun, který vidíme od ekonomického pojetí práva volného pohybu pracovníku, přes volný pohyb osob jako takový až k existenci občanství EU zrcadlí posun evropského práva směrem k používání práva lidských práv zejména v judikatuře SDEU.

Dalším případem v řadě byl *Dereci*.<sup>67</sup> Rodina Dereci žila v Rakousku, svého práva volného pohybu osob nevyužila. Zde soud shledal, že rodina, která je tvořena (a) partnerem – občanem členského státu EU, který nevykonává svoje právo volného pohybu, (b) partnerem – osobou ze třetího státu a (c) dětmi, může realizovat právo volného pohybu. Jejich situace nemá přeshraniční element, nespadá tedy pod sekundární legislativu EU garantující právo na sloučení rodiny v případech, kdy občan EU vykonává právo volného pohybu. Zároveň ale není občan EU připraven o možnost využít svého práva, které vyplývá ze statusu občana EU, může kdykoli reálně (nikoli v době posuzování hypoteticky, jako tomu bylo u malých dětí v případě *Zambrano*; zde děti vzhledem ke svému věku nemohly o svém právu rozhodovat) odejít ze země díky právu volného pohybu osob a využít tak souvisejícího práva na sloučení rodiny.

Potvrzením linie, která opírá svůj postoj o záruku dodržování práv spojených se statusem občana EU (tedy musí existovat záruka, že občan EU nebude připraven o možnost požívat práva spojená se statusem občana EU) je i případ *Iida*.<sup>68</sup> Otázka zde položená se týkala povinnosti státu umožnit pobyt cizinci ze třetího státu, který je otcem občanky EU, nicméně s ní nežije v jedné domácnosti ani v jednom státě. Zde soud právo pobytu, které by bylo odvozené od občanství občana Unie (zde dcery), neshledal.

Evropské právo stejně jako judikatura SDEU s pojmem sloučení rodiny zachází. Týká se především ne-občanů EU a těch občanů EU, kteří migrují za hranice svého státu. Soud dokonce implicitně a jako akcesorické dovozuje právo na sloučení rodiny za určitých okolností i z občanství EU. O statusovém právu ale můžeme hovořit pouze v omezeném rozsahu, u těch situací, kdy jde o osobu, která vykonává své právo volného pohybu do jiného z členských států EU.

Ihned poté, co lze toto konstatovat, se musíme zabývat důležitou otázkou, a to, zda zde nebudeme mít problém s tzv. konkurující jurisdikcí Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva? Oba soudy se ve své rozhodovací činnosti zabývají právem na sloučení rodiny. ESLP z důvodu, že takové právo dovodil judikaturou z existujícího ustanovení EÚLP, SDEU z toho důvodu, že takové právo obsahuje evropská legislativa. Právě kvůli zamezení možným problémům plánuje Evropská unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (ostatně se k tomu zavázala v Lisabonské smlouvě). Bude to ale pro podobné situace stačit? SDEU se v případě *Zambrano* a navazující linii rozsudků neopírá o právo, které najde své zrcadlo v EÚLP. Zachází s možností omezení základního práva občana EU, práva volného pohybu osob, a pouze jako důsledek úvah zde nachází akcesorické právo na sloučení rodiny. Tím, že se nezabývá právem na sloučení rodiny, může se zde odlišná linie rozhodování teoreticky vytvořit.

<sup>67</sup> Srov. rozsudek SDEU C-256/11, *Murat Dereci a ostatní proti Bundesministerium für Inneres*, Sb. rozh. 2011 I-11315 (rozsudek ze dne 15. 11. 2011).

<sup>68</sup> Srov. rozsudek SDEU C-40/11, *Iida proti Stadt Ulm*, ve Sb. rozh. dosud nezveřejněný (rozsudek ze dne 8. 11. 2012).

## ZÁVĚREM

Právo na sloučení rodiny v mezinárodním právu explicitně zakotvené není, stejně jako jej nenalezneme v regionální úpravě v rámci Rady Evropy. Z rozhodovací činnosti kontrolních mechanismů vidíme, že jej lze dovodit z ustanovení mezinárodních smluv, které by v určitých situacích neměly při jiném výkladu smyslu. S občanstvím smluvních stran však žádné spojení nenalezneme.

V případě práva EU je situace jiná. Explicitně definované právo na sloučení rodiny existuje pro osoby ze třetích států, právo doprovázet a pobývat na území členského státu EU s občanem EU mají rodinní příslušníci v případě, že tento vykonává své právo volného pohybu osob. Právo setrvat se svou rodinou soud nalezl v případě, že by museli členové rodiny opustit stát, ve kterém byli usídleni, a tím by byli ti z nich, kteří jsou občany EU, připraveni o možnost požívat práva spojená se statutem občana EU. Jednalo se nicméně o ojedinělou situaci, kdy občany EU byly děti, které nebyly s to své právo volného pohybu reálně s ohledem na své volní možnosti vykonat.

O statusové právo jde v případě práva na sloučení rodiny pouze v případě přeshraničního výkonu práva volného pohybu osob, tedy jen v některých případech. V ostatních lze dovodit právo na sloučení rodiny jako vedlejší produkt tehdy, pokud by byla osoba připravena o možnost požívat práv občana EU. Mám také za to, že – ač tak je nezřídka přijímán – rozsudek ve věci *Zambrano* nejde příliš daleko v poskytování práv spojených s pobytem osob ze třetích států. Pokud jej přestaneme studovat optikou práva na sloučení rodiny, pak nevybočuje z linie započaté již rozsudkem *Zhu a Chen*. Pravdou nicméně zůstává, že potenciál zneužití v podobných případech není malý.

Soudní dvůr Evropské unie se prodírá pomyslnou houštinou problematiky slučování rodin stejně obtížně jako ESLP. Otázka sloučení rodiny bude u obou soudů nadále jedním z velkých témat, a to nejen s ohledem na počet osob, kterých se týká, ale i z hlediska výkladu příslušných ustanovení. Zdá se totiž, že zejména u ESLP vidíme spor pomyslného pragmatického křídla soudu, hájícího zájmy států, a křídla humanitárně orientovaných (a u dětí, kde je situace pro nestranné posouzení lidsky obtížná, je vidět nejednotnost, důraz na specifické okolnosti případů apod.). Můžeme proto se zájmem očekávat rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jeunesse proti Nizozemí*.<sup>69</sup> Tato stížnost byla ve své části týkající se čl. 8 shledána přijatelnou, v rozhodnutí je citován mimo jiné i rozsudek *Zambrano* jako jeden z pramenů, které s věcí souvisejí.

---

<sup>69</sup> Srov. rozhodnutí SDEU ve věci *Jeunesse proti Nizozemí*, č. stížnosti 12738/10, rozhodnutí ze dne 4. 12. 2012.

## EU CITIZENSHIP AS A REASON FOR FAMILY REUNIFICATION?

### Summary

The essay deals with the basis of right to family reunification in international and European law and with its connection to EU citizenship. The author argues that there is no right to family reunification in international law, although it can be derived from some of the rights stipulated for in several conventions. There is nevertheless explicit formulation of this right in the EU law, but aimed only either on migrants from third countries, or on EU nationals, who perform their free movement right. The famous Zambrano judgment showed a different approach, based on prevention of the state from adoption of national measures that have the effect of depriving Union citizens of rights connected to the status of EU citizen. The essay finally argues that the right to family reunification may not be seen as a statutory right connected to the status of an EU citizen.

*Key words:* right to family reunification, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, Zambrano case, citizenship of the European Union

*Klíčová slova:* právo na sloučení rodiny, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie, případ Zambrano, občanství Evropské unie

## II. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ASPEKTY OBČANSTVÍ UNIE





## EVROPSKÁ INTEGRACE, UNIJNÍ OBČANSTVÍ A ČESKÁ NÁRODNÍ IDENTITA

PAVEL MARŠÁLEK

### I.

O současnosti se někdy mluví jako o době postnacionální. Argumentuje se tím, že rozsáhlá migrace lidí narušuje národní homogenitu obyvatelstva a integrační procesy dělají ze všech Evropany. Tento vývoj prý přináší přirozenou destrukci národních celků – národy se stávají pouhou iluzí, něčím, co už ve skutečnosti není, a jen jistá setrvačnost myšlení lidí zabraňuje si to přiznat.<sup>1</sup>

Toto zatracování národů je umocňováno některými teoretiky z oblasti sociálních věd prohlašujícími národy nikoli za reálně existující skupiny s identifikovatelnými znaky, ale za výsledek subjektivních představ a přání, nacionalismu nebo jen působení médií. Oproti skutečně jsoucím skupinám, o jejichž bytí se lze přesvědčit (např. rodina), mají být národy všehovšudy fiktivními entitami. Méně radikální myslitelé poukazují na to, že národy nelze definovat. Jako důvod uvádějí, že teorie se nemůže shodnout na tom, co tvoří znaky národa. Pro poslední je připomínání národů a příslušnosti k nim takřka projevem nacionalismu, a tudíž politicky nežádoucí.<sup>2</sup>

Podle všeho ale národy nejsou mrtvé a ani nějakou fikcí. Můžeme se o tom přesvědčit v minulosti i v dnes. Jejich úlohu v dějinách výstižně vyjádřil významný český historik K. Stloukal:

Sledujeme-li dějiny lidstva od prvních počátků historického života až podnes bez zaujetí, přicházíme k poznání, že se ve všech dobách a na všech místech vyvíjely na podkladě národním, v tom smyslu, že národy byly hlavní hybnou silou dějinného vývoje kulturního i státního. Zejména tvoření kulturní nese od počátku, již od dob pravěkých, ráz národní, i tam, kde zdánlivě jde o kulturní proudy universalistické... Národ, národní idea není ... jedinou kolektivní silou, která v dějinách působila, ale mezi všemi ostatními – ať je to náboženství, stát, souručenství stavovské..., zájmové..., síly sociální nebo hospodářské – osvědčila se jako nejtrvalejší a nevyváznější...<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Srov. VEČEŘA, M. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva v právně teoretickém kontextu*. Brno, 2010, s. 144 an.

<sup>2</sup> Viz NOVÁK, M. et al.: *Úvod do studia politiky*. Praha, 2011, s. 640 an.

<sup>3</sup> STLOUKAL, K.: *Národní idea v dějinách*. Praha, 1936, s. 5 an.

Ideji národní pak Stloukal správně přiznává úlohu tvořivou i potenciál bořit. V současnosti nás o existenci a významu národů přesvědčuje hlavně to, jak se staví do cesty příliš radikálním integračním projektům – zejména pokusům vytvořit z Evropské unie federaci. Ukazuje se, že rozdíly mající kořen v národní identitě jsou podstatnou překážkou takových plánů.

Ve svém příspěvku se chci zamyslet nad tím, jak česká národní identita brání prosazení evropských sjednocovacích snah v extrémní podobě a plánům na zavedení skutečného evropského občanství – tedy toho, které by nebylo jen doplňkem a rozšířením občanství státního, jak je tomu nyní.<sup>4</sup>

## II.

Než přistoupím k meritu věci, je třeba ještě stručně analyzovat pojem identity a národní identity. Zajímat mě bude také vztah národní identity k evropskému sjednocování a jeho perspektívám.

V sociálních vědách je pojem identity vymezován jako „*způsob, jímž se jednotlivec nebo skupina jednotlivců definuje, pociťuje svou existenci (svou jedinečnost) a o něžž se opírá, když si uvědomuje sebe sama ve vztahu k jiným*“.<sup>5</sup> Rozlišuje se tedy identita individuální a skupinová (kolektivní).

Jednotlivec se nejprve vyhraňuje vůči rodině, k níž přirozeně patří, postupně ve vztahu k dalším skupinám, jejichž součástí je, a v závislosti na společenských rolích, které zastává. Skupina se vymezuje vůči okolí v interakcích a konfliktech, do nichž se dostává. Ty prověřují relevanci a trvání zájmů a hodnot, které spojují její členy, jakož i míru identifikace se skupinou a loajalitu vůči ní.

Formování individuální a skupinové identity je dlouhodobější proces, má své sociálně-psychologické aspekty a vykazuje vzájemné souvislosti dané tím, že skupiny jsou tvořeny jednotlivci. Každý jednotlivec je obvykle členem více skupin – primárních a sekundárních, což se odráží v jeho vlastní identitě a může nastolit otázku, jakou orientaci upřednostnit.<sup>6</sup>

Zatímco individuální identita člověka vyděluje ze společnosti, u skupinové identity to platí jen z části. Tato identita je také manifestací společenské sounáležitosti – na bázi společně sdílené historické zkušenosti, kultury, náboženství, jazyka atd. Skupinová identita spojuje členy skupiny a vyděluje skupinu ze společnosti. Jejím projevem jsou společně sdílené názory a postoje prezentované navenek.<sup>7</sup>

Národní identita, kterou se budu zabývat především, je jednou ze skupinových identit. Není ani jedinou ani nejdůležitější skupinovou identitou. Je však nezbytným výrazem národní svébytnosti. Představuje podmínku zformování národa i jeho trvání. Ztráta

<sup>4</sup> Viz WINTR, J.: *Principy českého ústavního práva*. Plzeň, 2013, s. 206.

<sup>5</sup> ECHAUDÉMAISON, C. D. a kol.: *Slovník ekonomie a sociálních věd*. Praha, 1995, s. 114.

<sup>6</sup> Viz SZCZEPAŃSKI, J.: *Základní sociologické pojmy*. Praha, 1966, s. 89 an. Rovněž URBAN, L.: *Sociologie*. Praha, 2006, s. 176 an.

<sup>7</sup> HEYWOOD, A.: *Politická teorie*. Praha, 2005, s. 52 an.

národní identity znamená zánik národa samotného, eventuálně v národním státě může podlomit existenci takového státu.

Národní identita má své objektivní a subjektivní předpoklady. Utváří se na bázi společného jazyka, etnicity, kultury, historických, teritoriálních a politických (státoprávních) vazeb (objektivní prvky) a národního vědomí jako snahy být samostatným národem (subjektivní prvek). Jedno nemůže být bez druhého. Výskyt objektivně existujících vazeb mezi jednotlivci bez snahy být samostatným národem nestačí, stejně jako pouhé prohlášení se za národ u skupiny jednotlivců, které nic nespojuje.<sup>8</sup>

Od kdy se formuje národní identita, na tom se v okruhu sociálních věd nedaří dosáhnout shody. Pro část vědců jsou národy od věků existujícími celky (primordialisté), druzí kladou jejich počátek na práh moderní doby – do 19. století (modernisté). Tehdy došlo k rozhodujícím demografickým, ekonomickým, sociálním a politickým změnám, které předznamenaly dnešek, a objevil se nacionalismus (jako ideologie a hnutí), který byl katalyzátorem národního uvědomování a urychloval přechod od univerzálních monarchií k národním státům. Zdá se, že pravdu mají ti, kteří považují národ až za moderní fenomén a ve starších dobách shledávají existenci pouhých etnik bez výraznějšího národního vědomí.<sup>9</sup>

Vznik národů, jak je známe dnes, byl na různých místech nestejně rychlý a byl poznamenán specifickými podmínkami, v nichž se ten který národ nacházel. V západní Evropě se národy formovaly od středověku v rámci národních států. Ve střední a východní Evropě k tomuto procesu docházelo v prostředí univerzálních říší a později. Národní idea zde tyto celky rozkládala. Od té doby se odlišuje dvojí pojetí národa a národní identity. Západní je založeno na příslušnosti člověka ke státu, na identifikaci s ním a s určitými hodnotami (svoboda, rovnost atd.). Východní se vyprofilovalo v opozici ke státu a na etnické bázi. Nepřátelství ke státu ustoupilo, až když vznikly národní státy (ne tak u menšin, které těmto státům připadly).<sup>10</sup>

S tím souvisí i dvojí typ nacionalismu, který se objevuje. Podle M. Hrocha byl západní nacionalismus „*liberální a demokratický a zrodil se ve Francii a Anglii*“. Východní nacionalismus „*byl rasistický a reakční*“.

Národní státy, které vznikly na Západě, měly politické hranice zhruba totožné s etnickými, zatímco na Východě byly státní a národní hranice zcela rozdílné. Na západě vznikla seku-larizovaná, racionalistická společnost z boje za svobodu, ústavu a občanská práva, zatímco na Východě nacionalismus představoval autoritativní pojetí společnosti. Na Západě byl národ sociální realitou a pospolitostí rovnoprávných občanů, na Východě se představa národa opírala o iracionální koncepci lidu, pracovala s historickou mytologií a představou „národního poslání“, přičemž nacionalismus nebyl zakotven v občanské společnosti, ale vyrůstal z úsilí překonat pocit vlastní méněcennosti.<sup>11</sup>

I když je tomuto obrazu někdy vyčítána přílišná paušalizace a nepřesnost, je téměř jisté, že v základu platí. Tato dichotomie se odráží v identitě jednotlivých národů na ose

<sup>8</sup> Viz GELLNER, A.: *Národy a nacionalismus*. Praha, 1993, s. 16 an., 64 an.

<sup>9</sup> Blíže PETRÁŠ, R.: *Cizinci ve vlastní zemi*. Praha, 2012, s. 61 an.

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 21 an., 61 an.

<sup>11</sup> NOVÁK, M. et al.: *Úvod...*, s. 641 an.

Západ–Východ a velice poznamenává vztah těchto národů k evropské integraci a jejímu dalšímu utužování. Národy, které měly vždy svůj stát, nepřicházely o něj a vymezují se občansky, se daleko snadněji identifikují s Evropskou unií, koncipovanou i jako federace, a budou se bez větších problémů cítit jako Evropané. Projekt evropského občanství i v radikálnější podobě než dnes u nich nebude vzbuzovat zásadní námitky. Toto pak bude platit tím spíše, čím je v takových zemích silnější segment přistěhovalců. Ti se často neidentifikují se státem, v němž žijí, přejí si jeho oslabení a pragmaticky sázejí na výhody, které nabízí evropská integrace.<sup>12</sup> Naproti tomu národy definované etnicky, pro které je vlastní stát něčím nesamozřejmým, o co v minulosti musely bojovat, aby zajistily své přežití, nebo jimž byl vlastní stát upírán či o něj přicházely, budou mít k integračním projektům a těsnějšímu spojení vždy výhrady. Totéž se bude týkat institutů jako evropské občanství, které mají integraci posílit či pomoci vybudovat to, co objektivně není – evropský lid. Takové národy se budou obávat také ztráty národnostní homogenity obyvatelstva, které s sebou přinese úplná prostupnost hranic v integrované Evropě. Jejich identita spočívající na etnickém principu bude nadále překážkou, s níž budou muset eurooptimisté počítat.<sup>13</sup>

Problémem, který může ztížit pokračování evropského sjednocování, je znovuoživení etnoregionalismu a nacionalismu v některých zemích. Etnoregionalismus podlamuje národní státy (např. ve Španělsku, ve Velké Británii) a to by mohlo spustit reakci těchto států proti jejich dalšímu oslabování a přenosu pravomocí na evropskou úroveň. Nacionalismus reprezentovaný krajní pravíci politického spektra je bojovnou odpovědí na nevýhody a ohrožení spojené s prohlubující se integrací. Může vyústit ve výbuchy nekontrolovatelného násilí nebo také v terorismus. Obojí je samozřejmě nežádoucí.<sup>14</sup>

### III.

Na řadu přichází česká národní identita a její poměr k postupujícímu evropskému sjednocování. Postihnout identitu našeho národa přitom není vůbec jednoduché. Čerpat lze zejména ze sociologických výzkumů<sup>15</sup> a z úvah myslitelů, kteří se zabývali češtvím a jeho úkoly.<sup>16</sup> Oba tyto zdroje však mají své slabé stránky. Výzkum nemusí být přesný a není rezistentní vůči společenským změnám. Filozofování o podstatě češtví bývá nutně zatíženo subjektivismem autorů. Názory na evropskou integraci a české zapojení do ní jsou pak různé v závislosti na mnoha faktorech. Cokoli řečené nebo napsané na toto téma bývá jinými zpochybňováno.

Některá fakta se ale zdají být nesporná. Drtivá většina Čechů žije v České republice. Těch, co se odstěhovali, není mnoho a dělo se tak zpravidla ve vlnách (např. po r. 1948 a 1968), nikoli jednotlivě. 97 % obyvatel uvádí jako svůj rodný jazyk češtinu a ten také

<sup>12</sup> K tomu BARŠA, P.: *Politická teorie multikulturalismu*. Brno, 2003, na více místech.

<sup>13</sup> Viz HEYWOOD, A.: *Politická teorie...*, s. 94 an.

<sup>14</sup> Přehledně PETRÁŠ, R.: *Cizinci...*, s. 117 an.

<sup>15</sup> Např. MAŘÍKOVÁ, H. – KOSTELECKÝ, T. – LEBEDA, T. – ŠKODOVÁ, M. (eds.): *Jaká je naše společnost?* Praha, 2010.

<sup>16</sup> Z novějších prací viz např. RAK, J.: *Bývali Čechové...* Praha, 1994. BOČEK, J.: *Hry s českou otázkou*. Praha, 1997. HOLÝ, L.: *Malý český člověk a skvělý český národ*. Praha, 2010.

používá. Češi mají silnou vazbu k celému území České republiky a jsou převážně na svůj národ hrdí. Dávají to také příležitostně najevo.<sup>17</sup>

Co do počtu jsou Češi malým národem, ale cítí se tak jen z části. Svůj národ nepřeceňují, ani nepovažují za bezvýznamný. Je jim jasné, že nikdy nebudou imperiální silou určující běh světa, že sice velikosti mohou dosáhnout, ta ale nebude spočívat ve výbojích. Vědí rovněž, že jako malý národ na exponovaném místě Evropy, obklopený silnými sousedy, budou vždy spíše objektem než subjektem dějin.<sup>18</sup>

Populační a geopolitické faktory a spolu s nimi historická zkušenost přivedly Čechy k realismu, pragmatismu a obezřetnosti. Stát pro ně byl vždy hodnotou, protože pomáhal přežití národa a čas od času o něj přicházeli. Ani zapojení do vyšších nadnárodních celků se nebránili, pokud garantovaly totéž, co vlastní stát, a ještě nějaké další výhody (ekonomické, obranné atd.). Citlivě však obvykle reagovali na fakt, že začlenění do některých z těchto integrací nebylo zcela dobrovolné, že v nich postupem času přicházeli o svůj stát a že docházelo k odnárodnování.<sup>19</sup>

V souladu s touto tradicí se Češi postavili k evropskému sjednocování – k projektu evropské integrace. Nikoli však hned po r. 1989. V letech po pádu komunistického režimu zaznívalo všeobecné volání po návratu do Evropy. Toto heslo ztělesňovalo vidinu národní spásy. Věřilo se, že tato orientace pomůže rychle překonat neblahé dědictví komunismu a transformovat společnost.<sup>20</sup> Také se připomínalo, že evropanství u nás nikdy nebylo chápáno jako protiklad češství, ale jako jeho doplnění a že tradičně kladená česká otázka je řešitelná jen v evropském kontextu.<sup>21</sup> Toto obecně sdílené přesvědčení vyústilo ve vstup České republiky do Evropské unie v r. 2004.

Zpočátku mělo naše členství v Evropské unii masovou podporu. Lidé vkládali do této integrace oprávněně naděje. Evropská unie pro ně byla symbolem svobody, demokracie a prosperity a to bylo i v souladu s humanistickými a demokratickými tradicemi českého národa. Postupně se ale cosi změnilo. Zvýšil se tlak na další sjednocování, přibývalo regulací a dostavily se hospodářské problémy v řadě členských zemi. Plán na postátnění Evropské unie na základě Smlouvy o Ústavě pro Evropu a vytvoření evropského lidu – čili na záměnu národní identity za evropskou – narazil na nesouhlas nejen u nás. Ani kompromis v podobě Lisabonské smlouvy neprošel hladce. Diskuse, která

<sup>17</sup> SEIDLOVÁ, A.: Česká národní identita. *Socioweb*, <http://www.socioweb.cz>. Srov. ale PAYNE, J.: Zachraňme českou národní identitu! *Aktuálně.cz – Blogy a názory*, <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/jan-payne.php?itemid=14785> (navštíveno 7. 10. 2013) nebo ČULÍK, J.: Tak jaká je vlastně ta česká identita a je rozumné se jí vymezovat vůči světu? *Britské listy*, 15. 4. 2002, <http://blisty.cz/art/10292.html> (navštíveno 7. 10. 2013).

<sup>18</sup> Viz ŠUBRT, J. – VINOPAL, J. a kol.: *Historické vědomí obyvatel České republiky perspektivou sociologického výzkumu*. Praha, 2013, s. 98 an., 173 an., 186 an.

<sup>19</sup> MARŠÁLEK, P.: Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti. In: MLSNA, P. et al.: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha, 2011, s. 152 an. MARŠÁLEK, P.: Lisabonská smlouva v kontextu vývoje české státnosti. In: GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Plzeň, 2009, s. 185 an.

<sup>20</sup> DRULÁK, P.: *Politika nezájmu: Česko a Západ v krizi*. Praha, 2012, s. 251 an.

<sup>21</sup> KUČERA, Z.: Evropský kontext české otázky. *AUC – Iuridica: Státnost česká a československá – tradice a kontinuita*, 1999, č. 1–2, s. 37 an. Viz též DOLEŽAL, B.: Česká identita mezi národem a Evropou. *Události – politický zápisník Bohumila Doležala*, <http://bohumildolezal.lidovky.cz/cz/cz0002.html> (navštíveno 7. 10. 2013).

na toto téma proběhla mezi politickou reprezentací, odhalila ústup idealismu ve vztahu k Evropské unii a oživení tradičního pragmatismu a opatrnosti.<sup>22</sup>

Za tohoto stavu se jeví jako naprosto zásadní otázka: je společná evropská identita reálným cílem, něčím co může nahradit či překrýt národní identitu včetně té naší, nebo se jedná o pouhou utopii?

Domnívám se, že evropská identita je více zbožným přáním než reálně dosažitelným cílem. Bývalý hradní kancléř J. Weigl v jedné své přednášce k tomu trefně poznamenal:

V souvislosti s evropskou integrací se hodně hovoří o evropské identitě, která se hledá v tzv. společných evropských hodnotách – křesťanství, humanismu, židovsko-antických kořenech evropské kultury a jejich společných rysech na celém kontinentě, odkazu osvícenství, postupně dominující demokratické tradici atd. Tyto hodnoty jsou nepochybně ve společnostech jednotlivých členských zemí EU s různou mírou a intenzitou přítomny, avšak málokdy si je jejich občané uvědomují jako hodnoty všem společné. Asi se všichni shodneme na tom, že jejich jednotící síla dosud zdaleka nemůže kompenzovat to, co evropské národy rozděluje. Pojem národa a národní identita je ten hlavní distinktivní příznak, s nímž se dnešní Evropané identifikují a který je rozděluje. Naproti tomu vědomí evropské sounáležitosti a evropská identita jsou odvozené, sekundární a v mnoha případech dosud zárodečné.

Zároveň Weigl dodal, že neexistuje „žádná snadná a rychlá cesta, jak hluboce zakořeněné rozdílné národní cítění překonat a nahradit je jakousi umělou celokontinentální identitou, kterou by občané evropských zemí byli ochotni přijmout za svou“.<sup>23</sup>

K tomuto cíli rozhodně nepovede další přenos pravomocí do Bruselu, plány na regionalizaci Evropy ani unijní občanství, i když konstruované jako subsidiární ve vztahu k občanství státnímu, tedy velmi krotce. Naopak s těmito metodami je spojeno nebezpečí nárůstu sporů, odstředivých tendencí a ohrožení celého integračního projektu.

Přímo s českou identitou jsou spojeny některé překážky, které Čechům znesnadňují stát se skutečnými Evropany. Je to stále ještě existující a historickou zkušeností podložená nedůvěra k Německu u části obyvatel. Dále je to ateismus rozhodující většiny Čechů, kterým vybočují ze svého okolí. Tyto faktory nejsou žádnou fikcí, ale potvrzují je výzkumy veřejného mínění.<sup>24</sup>

Pokus implantovat českému národu evropskou identitu musí – alespoň v nejbližší době – selhat právě proto, že Češi mají identitu českou. Tento fakt už kdysi dávno vyjádřil J. Durych: „*Nejsme přece česky mluvící Středoevropani, či dokonce česky mluvící Evropani. Jsme především Češi...*“<sup>25</sup> Stejným způsobem dopadly i jiné podobné pokusy vetknout českému národu identitu německou, rakouskou, slovanskou nebo československou, k nimž docházelo v 19. a 20. století – v prvním případě ve jménu pangermanismu,

<sup>22</sup> VEČEŘA, T. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva...*, s. 123 an.

<sup>23</sup> WEIGL, J.: Evropa a národní identita z české perspektivy. *Václav Klaus*, <http://www.klaus.cz/clanky/2648> (navštíveno 7. 10. 2013)

<sup>24</sup> Viz MAŘÍKOVÁ, H. – KOSTELECKÝ, T. – LEBEDA, T. – ŠKODOVÁ, M. (eds.): *Jaká je naše společnost? Otázky, které si často klademe*. Praha, 2010, s. 151 an, 204 an. ŠUBRT, J. – VINOPAL, J. a kol.: *Historické vědomí...*, s. 169 an., 186 an.

<sup>25</sup> DURYCH, J.: Češství v Evropě. In: *Úkoly češství*. Praha, 1937, s. 19 an.

v dalších za účelem obrany proti němu.<sup>26</sup> Češi v tomto postoji nejsou osamoceni – i další národy to cítí podobně.

V zásadě tedy je možné se integrovat a přijmout ideály evropského sjednocování, ale nemělo by k tomu docházet na úkor toho, co je nám vlastní a přirozené – národní identita. Evropská unie by měla ctít národní identitu, nepotlačovat ji a také zajistit skutečnou rovnoprávnost národů a států v ní sdružených. Nemělo by se stávat, že větší či ekonomicky silnější státy potlačí všechny ostatní, že se ustaví systém nerovnosti a hegemonismu, ani to, že ve jménu neustálého běhu integrace vpřed budou válcováni či ostrakizováni nesouhlasící. Jen to může zajistit, že Evropská unie přežije a že ji nepotká osud nadnárodních říší.

#### IV.

Evropská integrace a národní idea představují vznešené ideály, které nicméně nejsou bez slabých stránek. První z nich dnes reprezentuje pokrok a druhý tradici. Bývaly ale i časy, kdy tomu bylo naopak (např. za napoleonských výbojů a počátků nacionalismu evropských národů odmítajících cizí nadvládu).<sup>27</sup>

Obojí může přinést dobro i zlo. U národní ideje je to více patrné v důsledku větších historických zkušeností, které máme. Národní idea přetavená v nacionalismus se v minulosti stavěla proti feudální autokracii a útlaku, reprezentovala liberalizační a zrovnoprávňovací trendy. Zasloužila se o prosazení demokracie a národních států. Vedle toho se nacionalismus osvědčil jako destruktivní síla, která vyústila v šovinismus, nenávisť a množství konfliktů, z nichž nejtragičtější byla druhá světová válka. Nacionalismus měl často blízko k totalitarismu a k národnostní diskriminaci.<sup>28</sup>

Evropská unie sice funguje několik desetiletí, ale její charakter a cíle se mění: hospodářská integrace byla postupně doplněna o další dimenze. My sami s ní máme jen několikiletou zkušenost. A to vše komplikuje hodnocení. Přesto i zde jsou klady a zápory víceméně zřejmé. Na jedné straně zajištění míru, stability, prosperity a řešení globálních problémů a na straně druhé hrozba její přeměny v superstát s nadvládou byrokracie, která nadměrnou regulací potlačí svobodu všech.<sup>29</sup>

Mám za to, že aby se zabránilo negativním dopadům obou výše uvedených fenoménů, bude třeba mezi nimi nastolit odpovídající rovnováhu. Smysl dává budovat Evropskou unii jako organizaci respektující národní státnost, vzdát se iluze o ustavení superstátu a evropského lidu, který by sanoval demokratický deficit postihující evropské instituce. Demokracie stejně může dobře fungovat jen na úrovni národních států, nikoli v rámci tak velkého uskupení, jakým je Evropská unie.<sup>30</sup> Na straně národních států pak

<sup>26</sup> Podrobně KREJČÍ, O.: *Český národní zájem a geopolitika*. Praha, 1993, s. 47 an.

<sup>27</sup> HEYWOOD, A.: *Politická teorie...*, s. 100 an.

<sup>28</sup> Viz PŘIBÁŇ, J.: *Právní symbolismus*. Praha, 2007, s. 179 an.

<sup>29</sup> VEČEŘA, T. – MACHALOVÁ, T.: *Evropeizace práva...*, s. 123 an.

<sup>30</sup> Srov. ONDŘEJKOVÁ, J.: Demokracie podle Lisabonské smlouvy. In: GERLOCH, A. – WINTR, J. (eds.): *Lisabonská smlouva...*, s. 155 an.

tento obrat vyžaduje utlumit egoismus a zohledňovat kromě zájmů národních i zájmy obecné reprezentované unií.

Zdá se, že ve směru tohoto hledání rozumné míry integrace se vydala Evropská unie odmítnutím projektu evropské ústavy. Schválení Lisabonské smlouvy, v podstatných ustanoveních na evropskou ústavu navazující a obětující jen symboly společné státnosti,<sup>31</sup> však ukázalo, že nerealistické sjednocovací iluze stále přetrvávají. Svědčí o tom mnohá ustanovení tohoto dokumentu. Upozornil na ně bývalý prezident V. Klaus: (1) koncept sdílených pravomocí podle čl. 4 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie; (2) přijímání opatření nad rámec unijních kompetencí, „je-li to nezbytné k dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami“ podle čl. 352 odst. 1 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie (tzv. doložka flexibility); (3) zjednodušený postup pro přijímání změn primárního práva podle čl. 48 Smlouvy o Evropské unii, tzv. passerella, umožňující změnit zakládající smlouvy o Evropské unii a tím, bezprostředně, i náš právní řád pouze rozhodnutím Rady Evropské unie; (4) doktrína implicitních vnějších pravomocí, dovolující Evropské unii sjednávat mezinárodní smlouvy nad rámec jejích kompetencí, je-li to nezbytné k dosažení cílů stanovených smlouvami v rámci politik Evropské unie (čl. 216 konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie). Zároveň Klaus zkritizoval i styl této smlouvy. Nelíbilo se mu, že omezení státní suverenity je nastoleno nikoli přímo, ale jakoby skrytě a implicitně.<sup>32</sup> S jeho kritikou nelze než souhlasit. I když tento dokument obsahuje také ustanovení působící potenciálně dezintegračně (jako možnost zpětného přenosu sdílených pravomocí na členské státy podle čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie či možnost vystoupení z Evropské unie podle čl. 50 Smlouvy o Evropské unii), na jeho charakteru to nic nemění. Práva, která z těchto ustanovení vyplývají, jsou obtížně realizovatelná (zvláště, pokud jde o vystoupení z unie) a jen těžko by umožnila zvrátit stav, který se mezitím stal skutečností: destrukce vlastní státnosti, zvýšená ekonomická závislost na okolí apod.

Lisabonská smlouva oklikou dosáhla většiny toho, co měl zajistit projekt evropské ústavy. Otevřela dveře dalšímu utužení evropské integrace, tím ale zároveň učinila krok k možné krizi sjednocování a eventuální dezintegraci. Vývoj nastolený Lisabonskou smlouvou není pozitivní a může vyústit v krizovou situaci. Je však možná nutný pro to, aby se Evropská unie vrátila k nalezení rozumné míry sjednocování, jak byla popsána shora. I nepatrný návrat zpět může být velkým krokem vpřed. Ostatně samotný vývoj evropského sjednocování, který se neodehrával vždy na pomyslné přímce, nás o tom jednoznačně přesvědčuje.<sup>33</sup>

Ačkoli je toto poznání nesporné, v poslední době jsme opět svědky dalšího nerealistického postupu evropské integrace. Jedná se o zavádění opatření souvisejících s „new economic governance“, která mají čelit finanční krizi, s níž se potýká nejedna členská země unie. Tato opatření se částečně opírají o ustanovení o vnitřním trhu a hospodářské a měnové unii, částečně jsou přijímána mimo rámec práva Evropské unie. Zahrnují

<sup>31</sup> WINTR, J.: *Principy...*, s. 198 an.

<sup>32</sup> KLAUS, V.: *Prezident republiky k Lisabonské smlouvě*. Banská Bystrica: Euromedia, 2009, s. 19.

<sup>33</sup> Viz ONDŘEJKOVÁ, J.: *Princip přednosti evropského práva v teorii a soudní praxi*. Praha, 2012, I. kapitola.



celou škálu kroků reglementujících rozpočtové hospodaření, fungování bankovního sektoru a hospodářskou politiku.<sup>34</sup> Očekává se od nich, že s pomocí dalšího upevnění integrace zachrání výsledek přehnané integrace: společnou měnu v eurozóně tvořené zeměmi s nestejnou hospodářskou úrovní a výkonností ekonomiky. Již nyní mají tyto recepty své kritiky, kteří nevěří, že dosáhnou plánovaného cíle a nakonec ještě ohrozí celý integrační proces.<sup>35</sup> Jak se tato opatření osvědčí, ale s jistotou ukáže až budoucnost. Zatím je jisté jen to, že dále omezí již tak přiškrcenou státní suverenitu, a to mnohem více než samotná Lisabonská smlouva.

## ZÁVĚR

Národní identita je pro evropskou integraci hranicí, kterou by měla respektovat. Není nepřitelem, proti kterému by se mělo bojovat ve jménu vytvoření evropského superstátu, evropského lidu a skutečného evropského občanství. Národy jako přirozené kolektivy, organická společenství jsou podkladem dosud fungujících národních států. S nimi se bude muset Evropská unie smířit a najít modus vivendi, má-li přežít. To také umožní lidem se s Evropskou unií lépe identifikovat. Pak i nesouhlasící či pochybující přijmou, že národní stát už není nejvyšší formou politické organizace. Bude se moci formovat evropská identita. To, co bylo řečeno, platí i pro Čechy, s jejich pragmatismem a smyslem pro realitu, pro něž je vlastní státnost hodnotou a integrace může být perspektivou.

### EUROPEAN INTEGRATION, UNION CITIZENSHIP AND CZECH NATIONAL IDENTITY

#### Summary

The author of the article explores the relation between European integration, Union citizenship and Czech national identity. He believes that national identity is for European integration a boundary which it should respect. It is not an enemy to be fought against in order to create a European super-state, a European people and a real European citizenship. Nations as natural collectives, as organic communities, are the bedrock of the hitherto functioning national states. The European Union will have to come to terms with them and find a modus vivendi, if it is to survive. This will enable people to identify more readily with the European Union. Then even those who disagree or doubt will concede that the national state is no longer the highest form of political organization. It will be possible to form a European identity. This applies equally to the Czechs, with their pragmatism and sense of reality, for which own statehood is a value and integration may be a perspective.

*Key words:* European integration, Union citizenship, Czech national identity

*Klíčová slova:* evropská integrace, unijní občanství, česká národní identita

<sup>34</sup> Připomeňme zejména Evropský nástroj finanční stability, Evropský stabilizační mechanismus, dále Smlouvu o rozpočtové odpovědnosti z března 2012 či jednání o bankovní unii.

<sup>35</sup> Srov. Fiskální pakt. *AUC – Iuridica*, 2012, č. 1.



## 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.<sup>1</sup> 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.*“<sup>2</sup> 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).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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. Nejvýznamnějším 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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-

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

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

<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> zaručující mobilitu pracovní síly, jež byl zakotven jako základní předpoklad pro vytváření vnitřního trhu.<sup>10</sup> 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-

<sup>9</sup> 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.“

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup> Definování institutu občanství Unie je přitom třeba vnímat i v kontextu zakotvení zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.<sup>14</sup> 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 Unie<sup>15</sup> 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,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> 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).

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

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

<sup>14</sup> 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.*“

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Později článek 6 Smlouvy o EU.

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> Právní závaznost Listiny základních práv Evropské unie bezesporu výrazně pozvedá význam občanství Unie a může tak napomoci dalšímu posilování práv s ním spojených.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Srov. čl. 9 odst. 3 Smlouvy o EU.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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 znevěrohodnění 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.<sup>26</sup> 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,<sup>27</sup> 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

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

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

<sup>26</sup> K 16. říjnu 2013 bylo zaregistrováno 17 iniciativ.

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.

---

<sup>28</sup> 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.

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

<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> Hledání ukotvení v demokratickém mezinárodním společenství bylo po roce 1989 silně ovlivněno existencí Evropských společenství a po roce 1992 i vznikem Evropské unie.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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

---

<sup>31</sup> 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 jakékoli 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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



# IDENTITA OBČANA A OBČANSTVÍ EU

JANA RESCHOVÁ

## 1. IDENTITA V ROZMANITOSTI

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

<sup>1</sup> ČERMÁK, J. – ČERMÁKOVÁ, K.: *Slovník latinských citátů*. Universum, 2005.

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

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

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

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

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

---

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



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

Občanství EU je odvozeným občanstvím. Pouze občané členských zemí EU a zemí, které na základě mezinárodních smluv jsou členy Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Švýcarsko) mohou být současně občany EU. Nabízí se otázka, zda a pokud vůbec lze občanství EU přiřadit podobná východiska a romantizující představy o univerzálnosti občanského statusu jako příslušnosti ke státu, je možné stejné představy a očekávání přisoudit i občanství EU. Historický vývoj a zrod idejí emancipovaného a rovnými právy nadaného občana byly v různých státech různě determinovány. Znamenáváme nejen odlišný tep dějin v jednotlivých státech, ale vnímáme i odlišnosti sociálních nositelů idejí rovnoprávných občanů, kteří jsou dnes sjednocováni do evropské občanské veřejnosti. Porozumět sociologickým, historickým a ideovým zdrojům konceptů občanství<sup>5</sup> je základním východiskem pro kritický náhled na dnešní politické a právní nástroje konstruující status politického občanství EU.

## 2. MEZI PLOTY

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

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

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

usazenými cizinci a mezi těmi, kteří v něm žijí trvale a jsou tedy občany. Tím se samotná stavba solidární a integrované politické obce do jisté míry tříští. A s ní se i samotná liberální otevřená společnost potýká s tím, co R. Brubaker nazývá paradoxem „vnitřní inkluze“ a „vnější vyloučenosti“.<sup>6</sup> Právní zakotvení sociálního postavení, které je ve statusu občana obsaženo, se dnes týká jak politických práv, tak i práv osobních, kulturních a sociálních. Politická práva, historicky prosazovaná na obranu sociálního postavení těch nejméně privilegovaných vrstev, se jistě promítla do vnímání občanství jako ideálního statusu, který garantuje plnohodnotnou emancipaci jednotlivce ve všech právních a sociálních vztazích k okolnímu světu. Dnes je však více než zřejmé, že některá z práv již nejsou vázána jen na občanství a komunitní příslušnost ke státu a tudíž ani politická práva nejsou pro jednotlivce nezbytná k získání minimálního standardu sociálních práv.<sup>7</sup> Na druhou stranu se také zdá, že tím, že některá politická práva lze podle mezinárodních závazků realizovat mimo vlastní stát (EU), může význam státního občanství slábnout a jeho funkce, jako pojítka a integračního prvku, klesat. Zvýšená mobilita občanů obecně tedy vytváří nutně tlak na vyrovnávání „deficitu“ v rozsahu využívaných práv a svobod ve srovnání s těmi občany, kteří „zůstávají doma“. Je tedy na státech, aby samy stanovily kritéria a podmínky pro snížení „deficitu“ rovnoprávnosti a minimalizovaly nepřiměřeně tvrdé rozdíly mezi těmi „in“ a těmi „out“. K tomu ostatně i přispěla i Evropská dohoda o občanství. Přesto nelze nevidět i historické rozdíly mezi státy v přístupech k úpravě podmínek pro nabývání občanství. M. M. Howard<sup>8</sup> sleduje základní kritéria pro rozlišování zemí západní Evropy podle toho, zda byl stát koloniální mocností a zda v zemi proběhla do konce 19. století modernizace (demokratizace) státu a společnosti. Tím, také vysvětluje, že ve Francii, ve Spojeném království a v Belgii byly podmínky pro získání občanství pro obyvatele bývalých kolonií méně restriktivní, než ve státech, kde podobný modernizační vývoj nenastal (například Německo, Španělsko, Řecko). Nicméně koloniální minulost dnes není jediným faktorem vysvětlujícím míru „inkluzivnosti“ právní úpravy občanství. Tím klíčovým je také existence a síla politických stran a hnutí (často extrémně pravicového zaměření), které požadují restriktivní imigrační opatření a zásadně odmítají liberální politiku integrace přistěhovalců do společnosti. Dalším z faktorů, které mohou vysvětlit, jak se jednotlivé státy kloní k mezinárodnímu vlivu ve prospěch liberalizace zákonů o občanství, je i procedura legislativních změn. Zdá se, že využívání forem přímé demokracie otevírá často prostor pro mimolegislativní kampaň, která nesvědčí liberalizaci příslušného právního režimu občanství. Nad rámec západoevropských studií je vhodné připomenout také jistá omezení, která se týkala možnosti nabývat občanství v pobaltských postsovětských re-

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

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

<sup>8</sup> Viz supra: M. M. Howard (2006).

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

Liberalizace (ve smyslu uvolnění) se však neprojevuje jen tím, že se stát otevírá imigrantům a bez zbytečných administrativních překážek jim umožňuje nejen získat občanství, ale pomáhá jim v různých programech integrovat se do celého společenského systému. Liberalizace se projevuje i tím, že stát připouští, respektive nevylučuje, dvojí státní občanství, tedy neváže k o udělení občanství povinnost pozbýt občanství jiného státu. Fenomén dvojího občanství (*dual citizenship*) není zcela ojedinělým a jak si ve své zevrubné analýze M. M. Howard<sup>9</sup> všímá, je naopak rozšiřujícím se jevem. Současná liberálnější, nebo otevřenější politika států, tudíž odráží změny vyplývající ze samotných změn podmínek života dnešních občanů (ve srovnání s obdobím ještě před 40 lety, například). Tomu odpovídá i změna v legislativních úpravách a administrativně správní a politické praxi. M. M. Howard mezi hlavní důvody uvádí, že se rodí větší počet dětí na území jiných států, než jsou státy jejich rodičů a narůstá počet států, které umožňují nabývání občanství narozením na území daného státu. Tedy je to ekonomická, kulturní a sociální migrace lidí, která vytváří příznivé podmínky pro smíšená manželství, která zakládají více nebo méně stabilní rodinné svazky.<sup>10</sup> Tím vším se narušuje tradiční koncept jediného občanství, které bylo převažujícím trendem a přijímaným i mezinárodně modelem pro ochranu a obranu identity a suverenity státu. A stejně tak i loajality ke státu. Po dlouhá desetiletí se mělo totiž za to, že občanství je také (a především) vyjádřením jistého morálního závazku vůči státu. Morální aspekt příslušnosti k vlastnímu (a jedinému) státu byl často srovnáván s obecným principem věrnosti a ještě silněji umocňován morálním principem loajality vyšším než je „princip věrnosti manžela k jedné ženě“.<sup>11</sup> USA se staly jak právně tak i svou politickou praxí modelem státu, který striktně vylučoval možnost dvojí příslušnosti ke státu, která nezbytně vede ke konfliktu věrnosti, konfliktu, který musí být testován povinností nastoupit k vojenské službě obrany státu a povinností platit daně. Tento přístup kopíruje i uspořádání mezinárodních poměrů po první světové válce (Haagská úmluva o některých otázkách střetů zákonů o státním občanství z 12. dubna 1930, přijaté Společností národů). Stejně tak i po druhé světové válce se v mezinárodním prostředí podpořil trend vést státy k uznávání jediného občanství, jak tomu nasvědčuje ratifikace Úmluvy o zabránění několikanásobnému občanství v roce 1963. Tedy zabránění dvojímu a vícero státnímu občanství bylo přizpůsobeno i to, jak řešit konflikt v případech smíšených manželství a dětí z takových rodin. Předcházení kolizím loajalit znamenalo vylučovat dvojí občanství a zvolit jen jedno. Další desetiletí však ukazují, že legální migrace vedou v 70. letech k nárůstu smíšených rodinných situací, a feministickým hnutím daří prosadit, aby děti ze smíšených rodin mohly nabýt občanství i po matce a nejen výlučně po otci, tak jak tomu bývalo

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

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

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

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

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

<sup>12</sup> F. Furet (2010), s. 9 a násled.

<sup>13</sup> In supra, s. 22 a násled.

<sup>14</sup> In supra, s. 45–47.

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

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

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

### 3. JAK KONCIPOVAT OBČANSTVÍ (A OBČANA) EU?

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

Ve Zprávě o občanství Komise EU za rok 2010<sup>15</sup> se definují hlavní překážky, které brání plnohodnotnému využívání těch práv, kterými již na základě Smluv občané disponují, avšak v běžném životě se v důsledku nedostatečně detailně propracované

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

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

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

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

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

## BEZ ZÁVĚRU

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

### CITIZEN'S IDENTITY AND THE EU CITIZENSHIP

#### Summary

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

*Key words:* EU citizenship, dual citizenship

*Klíčová slova:* občanství EU, dvojí občanství

---

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





## DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ

JIRÍ HŘEBEJK

### 1. DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ V ČR V SOUDOBÉM EVROPSKÉM KONTEXTU

Dnem 1. ledna 2014 nabývá účinnosti nový zákon o státním občanství České republiky. Na jedné straně tento zákon podmínky pro získání státního občanství ČR zpřísňuje, když požaduje, aby osoba, žádající o udělení státního občanství ČR prokázala, že je plně integrována do společnosti a že je mezi ní a ČR úzký, trvalý a fakticky doložitelný vztah. Na druhé straně tento zákon umožňuje dvojí občanství státním občanům České republiky v mnohem větším rozsahu než doposud. Doposud dvojí státní občanství zákonná úprava tolerovala pouze vůči Slovenské republice, nyní se rozšiřuje bez omezení. Proto po cizinci, který po 1. lednu 2014 požádá o udělení státního občanství ČR, český stát již nebude požadovat, aby se zřekl svého dosavadního občanství.

Mám-li se zamyslet nad institutem dvojího státního občanství – bipolitismem (dual citizenship) – „omezím“ se na „klasické“, „mezinárodněprávní“ dvojí státní občanství, tedy jev, kdy jedna a táž fyzická osoba je státním občanem dvou (nebo i více) svrchovaných států. Pominu tak záměrně dvojí státní občanství ve složených státech (federacích) i dvojí občanství v specifickém útvaru – Evropské unii, jejíž občanství (nikoliv státní) upravuje čl. 20 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie a čl. 9 až 11 Smlouvy o Evropské unii. Osobně konstrukci dvojího občanství v EU považuji za jeden z „federativních“ prvků tohoto útvaru. Tuto úvahu opírám o samu existenci občanství EU, jako „nadstavby“ nad státním občanstvím členských států.

Dvojí státní občanství bylo obecně považováno za nežádoucí jev. Nejdál zřejmě šla – ve vnitrostátním českém, resp. československém právním řádu – Ústavní listina z roku 1920, která v § 4 odst. 1 stanovila, že „*státní občanství v Československé republice je jediné a jednotné*“ a v odst. 3, že „*příslušník cizího státu nemůže býti zároveň příslušníkem Československé republiky*“. Motivace této striktní úpravy mohla být jednak v „obraně“ mladého státu a jednak v náhledu na koncepci výlučného státního občanství obecně. Následující ústavy z roku 1948, 1960 ani ústavní zákon o československé federaci z roku 1968 výlučnost československého státního občanství nepožadovaly a omezily se na pouhé zmocnění upravit nabývání a pozbývání státního občanství zákonem. Nepožaduje ho ani současná Ústava ČR, která se rovněž v čl. 12 odst. 1 omezila na

delegování způsobů nabývání a pozbývání státního občanství ČR na zákon („*nabývání a pozbývání státního občanství České republiky stanoví zákon*“); do 31. 12. 2013 byl tímto zákonem zákon č. 40/1993 Sb. v platném znění. V odst. 2 Ústava limituje zákonodárce zásadou, podle níž „*nikdo nemůže být proti své vůli zbaven státního občanství*“.

Proti dvojímu státnímu občanství byly namířeny i mezinárodní smlouvy, které byly již za první republiky (s USA) a za socialismu (s jinými socialistickými státy) uzavírány k zamezení dvojího státního občanství. Tyto smlouvy byly v devadesátých letech postupně bez náhrady vypovídány.

Legální definice pojmu státní občanství neexistuje. V ČR právní předpisy „pracují“ s hotovým pojmem. Existují ale definice v soudní judikatuře a v odborné literatuře. Když se Ústavní soud ČR ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení některých ustanovení zákona č. 40/1993 Sb., (Pl. ÚS 9/94; nález publikován též pod č. 207/1994 Sb.) zabýval problematikou státního občanství, mimo jiného, v odůvodnění nálezu, definoval státní občanství. A v této definici též vyjádřil, že „*na základě státního občanství vznikají jeho subjektům povinnosti, jimiž jsou především věrnost státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území*“. Tato definice z roku 1994 nebyla na jedné straně ničím novým, na druhé straně nebyla od té doby ani odmítnuta, ani překonána, ani nahrazena definicí (charakteristikou) jinou. K významu této definice se ještě vrátím.

Dvojí státní občanství je jev, který dosavadní československé a české zákony minimálně nepodporovaly a bránily mu, který však nedokázaly odstranit zcela beze zbytku. Pokud bipolitismu dokázaly zákony vzdorovat (či ho alespoň silně omezit) při naturalizaci, nedokázaly mu vzdorovat při vzniku státního občanství narozením. To bylo a je dáno mimo jiné tím, že svět je rozdělen do dvou hlavních oblastí, v nichž rozdílně vzniká státní občanství narozením – podle zásady *ius sanguinis* a podle zásady *ius soli*.

Trend doby však postupně rozrušuje nejednu „tradiční hodnotu“. Ať už je motivace k postupnému opouštění výlučnosti jediného státního občanství jakákoliv, je to skutečnost, projevující se i v jiných státech. I když některé státy EU stále trvají na tradičním náhledu a dvojí státní občanství v zásadě neuznávají – Belgie, Dánsko, Lotyšsko, Polsko, Nizozemsko, Řecko; v Rakousku je dokonce zakázáno, byť s výjimkami. Není těch států málo. Liberalizace právního řádu ČR, vypovězení mezinárodních smluv, bránící vzniku dvojího státního občanství, možná až přehnaný výklad doktríny o nediskriminaci vedly postupně ke stavu, kdy zákonu o státním občanství již dvojí státní občanství nemá vadit. Tímto zákonem je v létě 2013 přijatý zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky). Tento zákon, s účinností od 1. 1. 2014, nahradí dosavadní úpravu obsaženou v zákoně č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství ČR ve znění jeho deseti novel. Přijetí nového zákona je možné též vnímat jako vítězství Ministerstva vnitra nad judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Zákon č. 40/1993 Sb., v platném znění v § 7 odst. 1 písm. b) vzniku dvojího státního občanství bránil úpravou, podle níž může být státní občanství ČR uděleno osobě, která kumulativně splní zákonné podmínky. Jednou z těchto podmínek bylo, že „*prokáže, že nabytím státního občanství České republiky pozbyde dosavadní státní občanství, nebo*

*prokáže, že pozbyla dosavadní státní občanství, nejde-li o bezdomovce nebo osobu s příznacím postavením uprchlíka na území České republiky“.* Z této úpravy zákon umožňoval výjimku, když v § 11 odst. 2 zmocnil Ministerstvo vnitra k možnosti:

- ... prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b), pokud má žadatel na území České republiky povolen trvalý pobyt, oprávněně se zdržuje na území České republiky po dobu nejméně 5 let, má skutečný vztah k České republice a
- a) právní předpisy státu, jehož je státním občanem, neumožňují jeho propuštění ze státního svazku nebo tento stát odmítá o jeho propuštění ze státního svazku vydat doklad,
  - b) jeho propuštění ze státního svazku je spojeno s nepřiměřenými správními poplatky či jinými v demokratickém státě nepřijatelnými podmínkami,
  - c) podáním žádosti o propuštění ze státního svazku by žadatel mohl vystavit sebe nebo osoby blízké pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro politické přesvědčení,
  - d) udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního, nebo
  - e) pozbyl v minulosti státní občanství Československé republiky nebo České a Slovenské Federativní Republiky nebo České republiky, pokud nejde o žadatele, který je státním občanem Slovenské republiky.

V tomto ustanovení (i v dalších) je vysoká míra správního uvážení, která na jedné straně vycházela ze zásady, že udělení státního občanství nebylo nárokovou záležitostí, na druhé straně byla kritizována Nejvyšším správním soudem, požadujícím jako jeden z principů právního státu předvídatelnost rozhodnutí orgánů výkoné moci na základě předem stanovených transparentních a průběžně nedoplňovaných kritérií.

Vždy se mnohem hůř argumentuje tím, co v zákoně není, než tím, co v něm je, ale nový zákon č. 186/2013 Sb. již podmínku ztráty dosavadního státního občanství pro udělení státního občanství ČR neobsahuje. Nová úprava tak odstraňuje překážku bipolitismu pro udělení státního občanství ČR.

Za určitou nedůslednost zákona č. 186/2013 Sb. lze zřejmě označit fakt, že pro udělení státního občanství ČR zákon ukončení státoobčanského svazku s cizím státem nepožaduje, ale případný bipolitismus je důvodem pro zánik státního občanství ČR, když § 40 stanoví:

- (1) Státní občan České republiky pozbývá státní občanství České republiky prohlášením o vzdání se státního občanství České republiky, jestliže splňuje současně tyto podmínky:
  - a) trvale se zdržuje v cizině,
  - b) není v České republice přihlášen k trvalému pobytu a
  - c) je zároveň státním občanem cizího státu, nebo žádá o nabytí cizího státního občanství a prohlášení o vzdání se státního občanství České republiky činí v souvislosti s nabytím tohoto státního občanství.

V souvislosti s touto úpravou není zcela zřejmé, proč Česká republika „láká“ do státoobčanského svazku cizince, ale „vypuzuje“ své státní občany, kterým má souběž dvou státních občanství vadit.

Je tento posun náhledu na bipolitismus výrazem konsolidace státu nebo opuštěním další tradiční hodnoty společnosti? Je, resp. má být zcela legální dvojí státní občanství jevem běžným, žádoucím, trpěným či „vzatým na vědomí“, nebo jevem nežádoucím, přinášejícím více problémů než užitku? Vráťím se k citovanému nálezu Ústavního soudu. Ten, s odkazem na judikát Mezinárodního soudního dvora, se ztotožnil s tím, že státní občan má být v „genuine“ (opravdovém) spojení se státem. To, byť nepřímo, vyžadoval i zákon č. 40/1993 Sb., když ve výše citovaném § 11 odst. 2 stanovil pro možné prominutí podmínky vyvázání se z dosavadního státoobčanského svazku existenci *skutečného vztahu k České republice*. Je to překonaná minulost?

V definici státního občanství, jak ji formuloval Ústavní soud, je jako jedna z povinností, vyplývajících ze státního občanství, věrnost státu. Asi budu působit archaicky, ale ptám se: je možné být věrný dvěma (nebo dokonce i více) státům? A to i ve vypjatých situacích, kdy se musí řešit „střet zájmů“ ať již v jakékoliv oblasti spojené se státním občanstvím? Opravdu nám nemá vadit, že například vrchní velitel ozbrojených sil ČR může být zároveň státním občanem cizího státu?

Osobně si myslím, že „dvojí věrnost“ je buď vůbec významový protimluv, nebo má minimálně své limity. A pokud legalizace „dvojí věrnosti“ bude využívána i v jiných případech, máme očekávat právní úpravu, která připustí „dvojí věrnost“ vůči dvěma zaměstnavatelům, dvěma politickým stranám, dvěma sportovním klubům a reprezentacím, dvěma manželkám...?

Dnes to třeba ještě zní absurdně. A zítra? Ale není prolamování principu jednoho státního občanství ve skutečnosti též odrazem ústupu od významu státního občanství, spojeného s ústupem od povinností, které občana pojí s „jeho“ státem?

## DUAL CITIZENSHIP

### Summary

On 1 January 2014 a new Act No. 186/2013 Coll., on State Citizenship of the Czech Republic, came into force, replacing the previous legislation adopted in 1993. On the one hand, the new Act imposes stricter conditions for obtaining the citizenship of the Czech Republic. It requires – in addition to traditional prerequisites – full integration of the person applying for conferral of citizenship into Czech society. On the other hand, the Act allows Czech citizens to hold dual citizenship in markedly more situations than before. The Czech state no longer requires a foreigner who applies for Czech citizenship after 1 January 2014 to renounce his present citizenship. However, if we agree that the citizenship status implies loyalty to the state, the obligation to its defence, the exercise of certain functions to which a citizen is called, and the respect for and abidance by legal rules issued by the state also outside of its territory, the existence of dual loyalty may become problematic, notably in extreme situations in which “a conflict of interests”, in every possible sphere connected to citizenship, has to be managed. The new Act also introduces a different (simplified) regime of conferring citizenship to citizens of EU Member States. The coexistence of citizenship of an EU Member State which is primary and the EU citizenship which derives from it cannot be considered as dual citizenship (the EU is not a state, its citizenship is not a state citizenship). The author views the EU citizenship as another federal feature in the EU structure.

*Key words:* citizenship, dual citizenship in the Czech Republic, EU citizenship

*Klíčová slova:* občanství, dvojí občanství v České republice, evropské občanství

## K MOŽNOSTI PŘIZNAT VOLEBNÍ PRÁVO CIZINCŮM

JAN KUDRNA\*

### 1. K INSTITUTU STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Současná doba přináší velké množství změn, které vybízejí k novému pohledu na stávající právní instituty, případně tyto instituty rovnou mění. Jedním z nich je institut státního občanství, od kterého se odvíjí právní status jednotlivce, tedy i to, nakolik mu přísluší jednotlivá lidská práva a svobody, případně v jakém rozsahu.

Jednu z možných definic státního občanství podal hned v začátcích své rozhodovací činnosti Ústavní soud České republiky (dále také jen „Ústavní soud“ a „ČR“). Ve svém nálezu ze dne 13. září 1994 spis. zn. Pl. ÚS 9/94 státní občanství popsal následujícím způsobem:

Z obecného hlediska lze státní občanství definovat jako časově trvalý, místně neomezený právní vztah fyzické osoby a státu, který je proti vůli fyzické osoby zpravidla nezrušitelný, na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti, spočívající zejména v právu fyzické osoby na ochranu ze strany státu na jeho území i mimo ně, v právu pobytu na jeho území a na právu účasti na jeho správě veřejných záležitostí. Povinností občana je především věrnost státu, závazek k jeho obraně, výkon určitých funkcí, ke kterým je povolán, a dodržování právních předpisů státu i mimo jeho území. Konkrétní obsah státního občanství je určen zákonodárstvím jednotlivého svrchovaného státu. Je výsostným právem státu určovat podmínky, za kterých se nabývá a pozbývá státní občanství.

Z uvedené definice stojí za zdůraznění následující znaky. Státní občanství je právním vztahem mezi jednotlivcem a státem, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti. Státoobčanský status tedy není privilegiem. Výhody, které přináší, jsou vyváženy povinnostmi.

Nahlédneme-li na toto pojetí z hlediska času, potom zjistíme, že v průběhu posledního století doznalo pojetí státního občanství jisté změny. Georg Jellinek ve své Obecné státovědě odlišuje od členů státu, dnes bychom uvedli „občanů“, ty, kteří jsou vybaveni vyšším právem občanským, tedy aktivní občany. Např. akt volby považuje za výkon veřejné funkce, která není přiznána každému.<sup>1</sup>

\* Autor je odborným asistentem katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a může být kontaktován prostřednictvím emailu: kudrnaj@prf.cuni.cz Tento článek byl vypracován v rámci programu

Ačkoliv během desetiletí následujícího po českém vydání jeho díla došlo k podstatnému rozšíření všeobecného volebního práva v Evropě, a tím i skoncování s rozlišením „členů státu“ a „aktivních občanů“, zachovala řada států, včetně Československa, pojetí, že výkon volebního práva je výkonem veřejné funkce. Za plnoprávného občana byl tedy uznán každý plnoletý a svéprávný státní příslušník, ale na oplátku od něj byla žádána aktivita. Ta bývala podpořena také institutem volební povinnosti.<sup>2</sup>

V dalších desetiletích bylo od tohoto pojetí volby jako výkonu veřejné moci většinou ustupováno. Převládlo pojetí volebního práva jako nároku občana vyjádřit svůj názor, pokud si to ale sám přeje.<sup>3</sup>

Požadavek aktivního občanství tedy byl v průběhu dalšího vývoje společnosti opuštěn. To je jeden z faktorů tvořících celkový trend oslabující obsah institutu státního občanství. Dalším z faktorů je určitý útlum občanských povinností. Branná povinnost jakoby přestala existovat. I když se v tomto případě jedná o příslovečné „sejde z očí, sejde z mysli“, nic to nemění na skutečnosti, že nerealizovaná povinnost či závazek oslabují. Ústavním soudem zmíněná povinnost věrnosti státu vyvolává možná ještě větší otazníky, co je jejím obsahem. Případy zneužití svého postavení vrcholnými politiky vedoucí k poškození státu patří mezi nejvýznamnější erozivní faktory povědomí o požadavku občanské věrnosti vůči státu.

Výsledkem působení těchto trendů je formalizování významu státního občanství. Státním občanem se ostatně člověk stává bez svého přičinění, obvykle se do něj narodí. Státní občanství potom je součástí osobního statusu jednotlivce a může pro něj mít zásadní význam, ale v současné Evropské unii má charakter spíše domicilu.

Ten je navíc posílen – a význam občanství v jeho aktivní podobě naopak oslaben – existencí občanství Evropské unie, které dává všem jeho nositelům na území členských států v zásadě stejná práva, jako vlastním státním občanům.

Pokračující integrace v rámci Evropské unie vedla také k jisté formalizaci nároku státního občana na ochranu ze strany svého státu. Konkrétně evropský zatýkácí rozkaz znamenal dosti podstatnou změnu na tomto poli. Při rozhodování o jeho ústavnosti<sup>4</sup> nakonec Ústavní soud ČR nepřímou změnou své závěry z dřívějšího, výše citovaného nálezu.

Současné pojetí institutu státního občanství vede k tomu, že jeho nositel disponuje jistými, byť většinou formálními privilegii v porovnání s neobčany.

---

rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (P04) „Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu“.

<sup>1</sup> Viz JELÍNEK, Jiří: *Obecná státověda*. Praha: Jan Laichter, 1906, s. 442 a násl.

<sup>2</sup> V Československu volební povinnost existovala v letech 1920–1954.

<sup>3</sup> Nabízejí se otázky, proč má mít i pasivní, voleb se neúčastnící občan zachováno volební právo. Podobně, proč je dáno volební právo občanovi, který se na území státu dlouhodobě nezdržuje a důsledky jeho rozhodnutí na něj nedopadnou. Jak je patrné, tyto otázky jsou již více než půlstoletí sice zajímavé, ale v podstatě stojící mimo aktuální trend.

<sup>4</sup> Viz nálezy spis. zn. Pl. ÚS 66/04.

## 2. VOLEBNÍ PRÁVO JAKO OBČANSKÉ PRIVILEGIUM

Jak již bylo výše popsáno, volební právo je jako nástroj uplatňování občanského postavení v republikách<sup>5</sup> přímo spjato s institutem státního občanství a jeho charakterem. V současné době se v případě některých kategorií cizinců dostáváme do situace, kdy téměř začíná splývat jejich postavení s postavením občanů. Výrazně patrné to je v rámci českého právního řádu při porovnání postavení občana a cizince s povolením k trvalému pobytu na území České republiky.

Při porovnání těchto dvou skupin může být dnes, kdy je jako východisko uznáván pasivní přístup k státnímu občanství, respektive občanství nevyžaduje po svém nositeli aktivitu ve prospěch státu, obtížné zdůvodnit, proč jedné skupině volební právo přiznáno je a druhé nikoliv.

Z formálního hlediska je odpověď jednoduchá a nachází se v rozsáhle citované části nálezu Ústavního soudu uvedené výše. Pouze občan je nositelem určitých specifických závazků vůči státu.

Skutečnost je ale jiná, uvedené závazky jsou zčásti – naštěstí – dlouhodobě spící. Další z uvedených závazků se týkají i cizinců na území státu. I oni zde musí platit daně.<sup>6</sup> Je-li jim povolen trvalý pobyt, jsou povinně účastníky systémů veřejného zdravotního a sociálního pojištění, jsou povinni dodržovat právní řád České republiky. Vzhledem k unifikaci právních řádů členských států Evropské unie se fakticky ztrácí obsah občanské povinnosti dodržovat právní řád své země i při pobytu za jejími hranicemi. Je-li právní řád jednotlivých zemí harmonizovaný, potom odpadá zátěž dodržování dvojitých pravidel. Občan nebo cizinec, všichni jsou vázáni stejnými pravidly.

Řada cizinců se podílí na životě společnosti aktivněji, než mnozí občané. Povolení k trvalému pobytu v České republice není nijak snadné získat. Jedná-li se o cizince ze státu, který není členem Evropské unie, je to velmi obtížné, pokud nemá dojít ke spojení rodiny. V případě cizinců ze států Evropské unie je situace poněkud jednodušší. V obou případech povolení k trvalému pobytu v České republice může cizinec získat tehdy, je-li na jeho straně zvláštní vazba k České republice. V tomto případě se tedy jedná o lidi, kteří jsou spjatí s českou společností, a lze předpokládat, že nesou důsledky veřejných rozhodnutí, stejně jako důsledky vyplývající z voleb.

Přítom jim volební právo, s výjimkou voleb obecních zastupitelstev v případě cizinců ze států Evropské unie, není přiznáno. Za těchto okolností se nabízí otázka, zda se nejedná o nezdůvodnitelné nerovné zacházení.

<sup>5</sup> Jak upozorňuje Georg Jellinek, v monarchiích takovým „plnoprávným občanem“ může být i jen panovník, zatímco obyvatelé státu nejsou občany, ale poddanými. Viz cit. d., s. 444.

<sup>6</sup> S posilujícím významem daní nepřímých dopadá daňová zátěž na každého, kdo se nachází na území státu, bez ohledu na to, zda zde má zdroj příjmů.

### 3. ZÁVĚR – VOLEBNÍ PRÁVO PRO VYBRANÉ CIZINCE JAKO VÝRAZ VYROVNÁNÍ

V současné době v integrující se Evropské unii státní občanství stále více ztrácí svůj charakter zvláštní, výlučné vazby mezi jednotlivcem a státem. Stejně tak byl opuštěn koncept aktivního občanství. Státní občanství má stále více charakter domicilu a volební právo je takto pojatému občanovi dáno jako možnost. Za těchto okolností není důvod, proč by nemělo být přiznáno volební právo těm cizincům, kteří mají zvláštní vazbu k České republice.

Těmito cizinci jsou především ti občané Evropské unie, kteří disponují povolením k trvalému pobytu na území České republiky. Povolení k trvalému pobytu tyto cizinci získají, splní-li některou z podmínek stanovených § 87g zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění.<sup>7</sup> Jedná-li se o manžela státního občana České republiky, podmínky uvedené v § 87g odst. 1 písm. a) – c) podle odst. 5 téhož paragrafu neplatí.

Z uvedeného vyplývá, že i občan státu Evropské unie může povolení k trvalému pobytu v České republice získat pouze tehdy, je-li s Českou republikou určitým způsobem spjatý jeho život. Zákonem stanovené podmínky jsou zároveň nastavené tak, že zaručují, že rozhodnutí veřejného charakteru se dotýkají také těchto cizinců a není pro ně snadné se jejich důsledkům vyhnout. Tím je také zaručeno splnění další z podmínek řádného fungování demokracie, že ten, kdo rozhoduje, má nést následky svých rozhodnutí. Ovšem také ten, na kterého rozhodnutí dopadají, by měl mít možnost svůj názor vyjádřit a na rozhodnutí se podílet.

Česká společnost se nemusí ani obávat toho, že by byla ovládnuta touto skupinou cizinců. Podle údajů Českého statistického úřadu žilo v roce 2013 na území České republiky 441 500 cizinců, kteří tvořili 4,1 % obyvatel.<sup>8</sup> Podle údajů ministerstva vnitra České republiky mělo 68 407 cizinců ze států Evropské unie povolení k trvalému

<sup>7</sup> Klíčové jsou podmínky uvedené v odst. 1:

- a) po 5 letech jeho nepřetržitého přechodného pobytu na území,
- b) jestliže v době skončení zaměstnání, podnikání nebo jiné výdělečné činnosti dosáhl věku stanoveného pro vznik nároku na starobní důchod nebo pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku a o tento důchod přiznávaný před dosažením důchodového věku požádal, pokud tuto činnost vykonával na území posledních 12 měsíců před podáním žádosti o povolení k trvalému pobytu a nepřetržitě na území pobývá po dobu nejméně 3 let,
- c) jestliže skončil zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost z důvodu vzniku invalidity třetího stupně a pobývá na území nepřetržitě po dobu nejméně 2 let; podmínka doby nepřetržitého pobytu na území neplatí, pokud občanu Evropské unie vznikl nárok na invalidní důchod pro invaliditu třetího stupně z důvodu pracovního úrazu nebo nemoci z povolání,
- d) jestliže je zaměstnán, podniká nebo provozuje jinou výdělečnou činnost na území jiného členského státu Evropské unie a zpravidla se každý den nebo alespoň jednou týdně vrací na území, pokud na území dříve nepřetržitě pobýval a současně zde byl zaměstnán, podnikal nebo provozoval jinou výdělečnou činnost po dobu nejméně 3 let, nebo
- e) jde-li o občana Evropské unie mladšího 18 let, který byl svěřen do náhradní výchovy rozhodnutím příslušného orgánu.

<sup>8</sup> Viz tisková zpráva Českého statistického úřadu ze dne 13. února 2014, dostupná zde: [http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina\\_cizincu\\_v\\_cr\\_ma\\_trvaly\\_pobyt\\_20140213](http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/polovina_cizincu_v_cr_ma_trvaly_pobyt_20140213) [cit. 22. 2. 2014]. Podle údajů ministerstva vnitra České republiky, viz následující odkaz, to bylo přesně 441 536 osob.



pobytu na území České republiky.<sup>9</sup> Tato skupina tedy tvoří 0,65 % obyvatel. To je počet zanedbatelný, který neznamená žádné ohrožení z hlediska možnosti nějak ovlivnit výsledek voleb v neprospěch občanů. Tento argument je o to silnější, že v případě voleb do obecních zastupitelstev, kde by za určitých okolností při kumulaci této skupiny cizinců na určitém území k ovlivnění dojít mohlo, bylo volební právo těmto cizincům přiznáno bez obav.

Přirozeně by bylo možno uvažovat i další skupiny cizinců. Nicméně navržená změna by byla poměrně zásadní a v takových případech je vhodné postupovat zvolna. Pro občany Evropské unie hovoří to, že z právního hlediska jsou občanům České republiky nejbližší. Navíc prohlubující se integrace Evropské unie sice ve vzdáleném výhledu, ale přesto vede směrem k tomu, že bude-li integrační proces dále pokračovat, charakter státního občanství si ponechá pouze občanství Unie a nynější státní občanství buď ztratí dnešní význam a bude mít čistě administrativní povahu (jako je tomu v rámci federací) nebo povahu domicilu.

Pokud se jedná o možnost obnovení aktivního charakteru občanství, potom jí přirozeně nelze vyloučit. Nicméně Česká republika jde směrem k oslabení významu vazby mezi jednotlivcem a státem v podobě výlučné loajality. To se prokázalo přijetím nového zákona o státním občanství v loňském roce, který netrvá na výlučnosti státního občanství. V případě vzniku válečného konfliktu v Evropě, který by zasáhl Českou republiku, lze přirozeně otázku volebního práva cizinců řešit stejně, jako by se řešil problém dvojího či vícenásobného občanství jednotlivých osob a jejich případné loajality různým stranám hypotetického konfliktu.

Uvedené rozšíření volebního práva by nebylo v rozporu s Listinou základních práv a svobod. Ta volební právo občanům zaručuje, jeho přiznání neobčanům nevylučuje.<sup>10</sup>

V úvahu nepřichází ze stejného důvodu ani obava z možné diskriminace, kdyby byla i jen určitá výše a nikoliv celé volební právo přiznáno jen určité skupině a ne všem cizincům. Je pouze věcí státu, komu přizná možnost účastnit se na ustavování orgánů veřejné moci a v jakém rozsahu.

Není třeba se obávat ani možných vyšších nákladů na sociální systémy, protože jak už bylo zmíněno výše, cizinci s trvalým pobytem jsou povinně jejich účastníky. Navíc volební právo nijak nesouvisí s nárokem na sociální podporu.

Jak ukazují příklady ze zahraničí, přiznání volebního práva vybraným skupinám cizincům je sice výjimečné, ale možné. Z evropských zemí je to např. Británie, která od roku 1949 přiznává jak právo volit, tak i právo být volen příslušníkům Společenství národů a občanům Irské republiky. Irská republika přiznává od roku 1984 britským občanům volební právo ve všech volbách s výjimkou prezidentských. Výjimka se týká

<sup>9</sup> Viz údaje dostupné zde: <http://www.mvcr.cz/soubor/stav-k-31-12-2013-xls.aspx> [cit. 22. 2. 2014].

<sup>10</sup> Obdobně Václav Pavlíček, který o volebním právu uvádí: „Subjektem práva volit je občan České republiky. Na základě platného zákonodárství to bezvýhradně platí v případě komor Parlamentu a zastupitelstev krajů. Při volbách zastupitelstev obcí to může být i občan jiného státu, jemuž právo volit přiznává mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.“ Viz PAVLÍČEK, Václav: *Ústavní právo a státověda, II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Linde, 2011, s. 603.

také účasti v referendech. Uruguay přiznala plné volební právo všem cizincům s trvalým pobytem, kteří v zemi pobývají alespoň 15 let, v roce 1952.<sup>11</sup>

Přiznání plného volebního práva občanům států Evropské unie, kteří získali povolení k trvalému pobytu na území České republiky, by mohlo napomoci odstranit v dnešní době fakticky vzniklou nerovnost. Zároveň by to znamenalo širší zapojení těchto cizinců, kteří mají velmi těsnou vazbu na Českou republiku, do života společnosti a státu, v němž se stejně nacházejí a jejichž jsou a budou součástí.

## ON THE POSSIBILITY TO GRANT THE ELECTION RIGHTS TO THE FOREIGNERS IN THE CZECH REPUBLIC

### Summary

The article deals with the problem of the real matter of the citizenship and the election rights in the current times. Currently the election rights in the Czech Republic are granted just to the citizens of the republic. The only exclusion is the right to vote and to be elected to the municipal assemblies. The possible extent of these rights to some groups of foreigners could be done by a law, no change of the Constitution is needful. The current legal solution is based on classical premise, that just citizens are members of the political nation, equipped with some special rights, which are balanced by equal duties. This classical view on the matter of citizenship, what the more – active citizenship, is generally out-of-date. The starting point of the way, how the society works nowadays, is that the election rights are a citizen's rights to participate, if he or she wants. No civic duty is in the game. Also other citizen's duties are getting more and more weak, or are even sleeping. This way the citizen's right and duty to participate on the management of the state became the privilege in the last sixty or seventy years in Europe. On one hand we have a group of privileged citizens, who did not deserve to be so privileged by their own acting. On the other hand we have other group, foreigners from the European Union countries with the permanent residence permit, who are encumbered by the duties resulted from the legal system and the election's result, without any possibility to change their fate. These foreigners can obtain a permanent residence permit according to the Czech law just in the case, if they have some special tight to the Czech Republic or the Czech society. Usually the reason is connecting the families or the work in the Czech Republic. These foreigners participate on the life in the Czech Republic, they help to build it up and they must to pay their duties to the Czech laws. In their case the granting of the full election rights would mean equalization and removing different treatment, which is in fact unjustifiable.

*Key words:* citizenship, election rights, foreigner, constitution, Czech Republic, European Union, European law

*Klíčová slova:* státní občanství, volební právo, cizinec, ústava, Česká republika, Evropská unie, evropské právo

---

<sup>11</sup> EARNEST, David C.: *Voting Rights for Resident Aliens*, s. 19. Dostupné zde: [http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest\\_ISANE\\_2003.pdf](http://ww2.odu.edu/~dearnest/pdfs/Earnest_ISANE_2003.pdf) [cit. 8. 5. 2014].

## REDAKČNÍ RADA

*Předseda:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Wladyslaw Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Luxembourg/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc. (Bratislava)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlin)

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Ján Svák, CSc. (Bratislava)

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 2/2014

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.  
Vědecký redaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.  
Mgr. Milan Lipovský  
Recenzovali: prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.  
JUDr. Jan Mališ, Ph.D.  
Obálku navrhla Jarmila Lorencová  
Graficky upravila Kateřina Řezáčová  
Vydala Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1  
<http://cupress.cuni.cz>  
Praha 2014  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
Vydání 1. Náklad 300 výtisků  
ISSN 0323-0619  
MK ČR E 18585