

# JE EVROPSKÉ OBČANSTVÍ PRO KAŽDÉHO?

JOSEF CHÝLE

Právnická fakulta Masarykovy univerzity; Nejvyšší soud České republiky, Česká republika

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Autor se v příspěvku zabývá vymezením vztahu občanství Unie a státního občanství a nastiňuje základní problémy spojené s otázkou, jak je občanství Unie svázáno s jednotlivými státy a zda je ovládáno z evropské či z národní úrovně. Analyzuje pojem občanství, evropského občanství a občanství Unie z teoretického hlediska a popisuje historický vývoj koncepce občanství Unie. Zkoumá práva a povinnosti občanů Unie v návaznosti na okruh subjektů, jež se mohou stát nositeli občanství Unie. Autor vede disputaci o současné minimální koncepci občanství Unie zakotvené v části druhé Smlouvy o Evropské unii a o konceptu úzkého propojení občanství Unie a úprav nabývání a pozbyvání státního občanství v jednotlivých členských státech.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Občanství Unie, státní občanství, smlouva o Evropské unii.

## **Abstract**

This contribution concerns the current problems and definition of the EU citizenship, including the basic relations of it and the Czech national citizenship, as well as the legal comparison to some neighbouring states of the European Union. Further enquires into the main subjects of the EU citizenship, their obligations and rights, including among other things the „minimal citizenship conception“ based on part two of the EU Treaty and the „close junction conception“ executed by the EU and its members, especially accentuated at the influence of acquiring or losing the national citizenship to the EU citizenship.

## **Key words**

EU Citizenship, citizenship rights, EU treaty.

Vážené dámy, vážení pánové, milé hosté,

ústředním tématem tohoto příspěvku je pokusit se nastínit základní problémy spojené s otázkou, jak je občanství Unie svázáno s jednotlivými státy a zda je ovládáno z evropské či z národní úrovně.

Pro většinu lidí, zabávající se správním právem, jsou úvahy o právním řádu jiném než českém diskusí za hranicí osobní zkušenosti a také trochu exkluzivním tématem pro vyvolené. I zprostředkovaný kontakt může být v mnohém obohacující. Oním tajuplným prvkem ale nebudou pompézní summity či recepce diplomatů. To podstatné, co činí z poznání praxe zahraničních právních řádů něco zvláštního, je osobité fungování moci ve vnitrostátním politickém systému a jejich vzájemné srovnání fungování v evropských demokratických zemích, které jsou nám, nejen geograficky, ale především systémově, po přístupu do struktur Evropské unie, ještě blíže než kdykoliv předtím. S ohledem na omezený časový prostor a fundovanost tohoto fóra se při definování pojmu občanství omezím toliko na to, že jde o specifický institut zprostředkovávající vztah státu a jeho obyvatel, tedy občanů. Při definování evropského občanství je vhodné z přehrášle teoretických konceptů různých autorů zmínit Richarda Bellamyho, jenž evropské občanství definoval jako komunitárně kosmopolitní.

Vychází z přesvědčení, že Evropská unie respektuje jak základní práva společná všem členským státům, tak rovněž národní identity jednotlivých členských států (komunitarismus, kosmopolitismus).

Toto vymezení je velice podstatné, neboť Smlouva o Evropské unii (dále jen „Smlouva“), jež pojem občanství Unie zavádí již ve své preambuli, tento pojem nedefinuje a nenalezneme jej ani v ostatních tzv. zřizovacích smlouvách. Pokud však nahlédneme do španělského memoranda k článku 17 Smlouvy, nalezneme zde vymezení občanství EU, jež „je osobní a nezczitelné právní postavení státních příslušníků členských států Unie“. Smlouva pak vymezuje, kdo je občanem EU, v článku 17 tak, že „každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie“.

Přestože práva plynoucí z občanství Unie mají všichni občané Unie, jejich konkrétní realizace je mnohdy spjata s národní právní úpravou.

Jak jsem již shora zmínil, v preambuli Smlouvy se členské státy dohodly na postupu, že chtějí „zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí“, a proto byla do Smlouvy začleněna část druhá, nazvaná „Občanství Unie“, která v šesti člancích popisuje základní práva občanů Unie.

Debata o evropském občanství se v následujícím období zaměřila na otázku, zda má mít přímý efekt či nikoli. Zde se projevilo odlišné nazírání na koncept občanství Unie ze strany jednotlivých členských států. Státy jako Dánsko či Velká Británie se od počátku postavily proti vytvoření konceptu jednotného unijního občanství, poněvadž se obávaly, že by členské státy mohly ztratit možnost rozhodovat o tom, kdo je občanem jeho státu, a tedy i občanem Unie. V roce 1997 byl tak Amsterodamskou smlouvou opětovně dotčen koncept občanství Unie, a to ustanovením o vztahu národního a evropského občanství, tak, že „občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji“, čímž došlo k posílení tzv. minimalistická koncepce evropského občanství.

Článek 18 Smlouvy stanoví, že každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení. Toto ustanovení tak zdůrazňuje nejvýznamnější práva občanů Unie, a to jejich volný pohyb a garance pobytu na území členských států. Ovšem oproti mnohým názorům je nutné akcentovat výhrady a omezení uvedené v tomto článku. Článek 308 Smlouvy umožňuje přijmout sekundární legislativu v oblasti podpory občanství – zejména se jedná o podporu aktivního evropského občanství.

Nyní se, vážení kolegové, dostáváme k tomu, proč můj příspěvek nese shora uvedený název. Obecně se na občanství Unie nazírá tak, že každý, kdo získá státní občanství některého z členských států Evropské unie, má automaticky občanství Unie, a to bez výjimky. Není třeba o něj nikde žádat a má právo ve smyslu článku 17 smlouvy o Evropském společenství požívat veškerých výhod definovaných komunitárním právem. V Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu (v tomto případě má prohlášení funkci výhrad, ač tak není *expressis verbis* označeno) se však na samotný závěr smlouvy „krčí“ ustanovení: „Konference prohlašuje, že všude tam, kde se Smlouva o založení Evropského společenství zmiňuje o státních příslušnicích členských států, řeší se otázka, kterého členského státu má jednotlivec státní příslušnost, výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu. Členské státy mohou pro informaci upřesnit formou prohlášení uloženého u předsednictví, kdo má být považován za jejich státní příslušníky pro účely Společenství; podle potřeby mohou takové prohlášení změnit.“

Z toho je zřejmé, že každý členský stát ES může určit, jaký okruh jeho občanů má statut občanů Unie. Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu omezuje aplikaci článku 17 Smlouvy tak, že orgány Společenství mohou zasahovat do úprav jednotlivých členských států ohledně nabývání a pozbývání státního občanství konkrétního členského státu ES pouze minimálně. Celá řada autorů, jež se zabývá problematikou občanství, dovozuje, že unijní (evropské) občanství je automaticky a bez dalšího poskytnuto všem občanům členských zemí. Avšak ne každý, kdo je státním příslušníkem členského státu Unie, má občanství Unie. Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích dovodil, že národní úprava nabývání a pozbývání státního občanství členských států může s ohledem na čl. 17, 18 a Prohlášení č. 2 Smlouvy vymezovat okruh osob potencionálních nositelů práv a povinností vyplývajících z komunitárního práva jinak. Obecně závazné normativní akty členského státu Unie mohou tedy stanovit, kdo z jeho občanů má být považován za občana Unie a kdo ne, ovšem tyto musí být v souladu s mezinárodními závazky a úmluvami (srov. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Micheletti, sp. zn. C-369/90).

Možnost přímého výkonu evropské veřejné správy je omezena jen na věci ve výlučné působnosti komunitárních orgánů, tedy do oblastí, kde je prioritou zájmu evropské politiky a možnost politického konsensu. Proces aplikace je vázán na její implementaci do vnitrostátních úprav. Právě ta je ovšem zdrojem komplikací. Podle judikatury Evropského soudního dvora je každý stát povinen v mezích své pravomoci používat komunitární právo a chránit práva, která z tohoto práva jednotlivcům vznikají. Dále judikoval i povinnost odhlédnutí od vnitrostátní úpravy, pokud je v rozporu s právem Společenství. Zde je s ohledem na koncepci státního občanství dále nutno poukázat na základní principy jako princip rovnosti, princip proporcionality či princip legitimního očekávání a logický rozpor úpravy občanství Unie a úprav nabývání a pozbývání státního občanství ve vybraných členských státech EU. Přestože byl definován koncept Migrants Forum, jenž nabourává koncept inherence národního a evropského občanství, poněvadž akcentuje význam evropského občanství vycházejícího z trvalého pobytu osob na území Evropského společenství, díky němuž jsou občanům Unie garantována některá další práva, a to práva sociální či právo účastnit se na politickém rozhodování ve státě, je v evropském prostředí občanství stále vnímáno především ve spojení s národem, ať už o něm hovoříme v politickém, nebo sociálně- kulturním významu. Jak řekl Shaw, evropské občanství by mělo občanům členských států Unie dát více, a to možnost účastnit se ekonomických, sociálních, kulturních a politických aktivit bez ohledu na tradiční hranice evropských národních států a nebýt jen prázdnou frází. Je otázkou, zda minimální koncepce občanství Unie, na níž se byly členské státy EU schopny dohodnout, je tou, jež tyto ideje skutečně dokáže naplnit.

#### **Literatura:**

- Bellamy, R.: Citizenship beyond the nation state: The Case of Europe from Political Theory in Transition. London: Routledge, 2000.
- European citizenship, European identity, European values: international project: Czech Republic, Hungary, Slovakia, Slovenia/ Smlouva o Evropské unii. Praha: Friedrich Naumann Foundation, 2008, 16s., ISBN 978-80-254-1930-4.
- Kučera, V., Valášek, M.: Státní občanství. Komentář. Praha: LINDE, 2006, 287 s., ISBN 80-7201-625-3.

- Rechová, J.: Evropský konstitucionalismus: zdroje, formy a tendence. Praha: Oeconomia, 2003, 165 s., ISBN 80-245-0647-5.
- Shaw, J.: Citizenship of the Union: Towards Post-national membership? Jean Monnet Working Paper No. 6/97, 1997, on-line text dostupný z <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06-.html>.
- Shaw, J.: The Interpretation of European Union Citizenship. The Modern Law Review, No. 3, Volume 61. Londýn, 2003, s. 293 – 317, on-line verze dostupná z <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/1468-2230.00145>.
- Šišková, N.: Evropská unijní ochrana lidských práv: (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv v EU). Linde: Praha, 2001, 217 s., ISBN 80-7201-278-9.

**Kontaktní údaje na autora – email:**

JosefChyle@seznam.cz