

Občanství Evropské unie

JUDr. Magdalena Svobodová, Ph.D.

Habilitační práce JUDr. Magdaleny Svobodové je **komplexní právní analýzou vývoje institutu občanství Evropské unie**. Tato problematika je v české odborné literatuře dosud traktována spíše z pohledu politologického s akcentem na symbolický význam tohoto institutu pro ztotožnění se občanů s ideou evropanství a sounáležitostí s Evropskou unií jako takovou. O to cennější je skutečně fundovaná analýza právních aspektů tohoto relativně nového institutu v historii Evropské unie.

V historickém kontextu autorka přibližuje vývoj tohoto institutu, a to zejména s ohledem na obsah a rozsah práv s ním spojených tak, jak se vyvíjela na základě unijního primárního práva a sekundární legislativy a interpretační judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen SDEU). Vývoj tohoto institutu, jak práce ukazuje, je zajímavý nejen z teoretického hlediska, ale především má praktický význam pro občany Evropské unie v oblasti práv občanských a politických, ale především oblasti práv spojených s volným pohybem občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. Právní interpretace tohoto pojmu a rozsahu práv s ním spojených má proto dopad na každodenní život řady unijních občanů. Zásadu zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti dnes již i běžní občané s unijním občanstvím v praxi spojují – třeba i Češi při slevách pro důchodce v Rakouských ski-areálech.....

Autorka se věnuje historickému vývoji institutu unijního občanství, který přinesla Maastrichtská smlouva v roce 1992 jako nový institut spojený s nově se vyvíjející politickou dimenzí dříve převážně ekonomického integračního konceptu (**část 1** - Vznik a vývoj občanství EU). Definicí samotného pojmu unijní občanství se pak zabývá **část 2**. Autorka tu mimo jiné poukazuje na akcesorickou povahu unijního občanství, kterou zdůrazňuje již sama jeho definice dnes v čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU): „*Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje státní příslušnost členského státu*”.

Těžištěm práce je analýza obsahu unijního občanství obsažená v **části 3** – Obsah občanství EU - věnovaná především jednotlivým právům, která z tohoto institutu pro unijní občany vyplývají. Z pohledu výkladu práv spojených s unijním občanstvím je významná podrobná analýza ustanovení současného článku 18 SFEU, který říká, 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 předpisech přijatých k jejímu provedení. S tím souvisí i V čl. 12 zakotvený princip nediskriminace, který znamená, že v rámci předmětu úpravy Smlouvy je zakázána diskriminace z důvodů státní příslušnosti.

Autorka v této kapitole podává systematický přehled vývoje a obsahu práv unijních občanů tak, jak jsou definována v unijním právu, sekundární legislativě a relevantní judikatuře. Východiskem výkladu je základní katalog práv občanů EU vymezený primárním právem. (Je

třeba uvést, že tento výčet byl vždy výčtem demonstrativním.). Konkrétně se jedná o následující práva, běžně sloužící pro kategorizaci práv občanů EU v odborné literatuře:

- 1) právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států,
- 2) právo volit a být volen v obecních volbách v členském státu, v němž má občan EU bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu,
- 3) právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státu, v němž má občan EU bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu,
- 4) právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem na území třetí země, v níž nemá vlastní členský stát své zastoupení, za stejných podmínek jako příslušníci tohoto státu,
- 5) petiční právo k Evropskému parlamentu,
- 6) právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv

Tato práva byla doplněna právem organizovat Evropskou občanskou iniciativu, jako formu jakési přímé demokracie.

Autorka, vycházejíc z uvedeného výčtu, doplňuje tato práva o práva uvedená v hlavě V. Listiny základních práv EU, detailně je analyzuje a nevyhýbá se na závěr ani otázce povinností spojených s unijním občanstvím.

Otázka nabývání občanství EU je pojednána v **části 4** práce. Autorka tu analyzuje na pozadí relevantní judikatury SDEU souvislost mezi nebýváním státního občanství členského státu a občanstvím unijním. Soustředí se i na hojně diskutované judikáty, které ve svých důsledcích tuto vazbu relativizují.

Práce se v poslední kapitole (**část 5** Občanství EU v kontextu brexitu) zabývá aktuální otázkou - co se vlastně stane s právy občanů Unie po brexitu. Ve světle posledního vývoje spojeného s vystoupením Spojeného království z Evropské unie se stále více, zejména v autorkou traktované judikatuře SDEU ukazuje, že občanství unie nemá jen povahu akcesorickou, odvozenou od občanství členského státu, ale v souladu s koncepcí nabytých práv se tato práva určitým způsobem „osamostatňují“.

Chtěla bych ocenit to, že v současné době, která neoplývá příliš kritickými úvahami na adresu soudní interpretace práva se autorka nevyhýbá kritickému hodnocení relevantní judikatury dodržující zásadu *suaviter in modo* a otevírá tak prostor pro odbornou diskusi k tématu interpretace institutu unijního občanství a jeho dalšího vývoje. Skutečností je, že vývoj výkladu pojmu unijní občanství a práv s nim spojených v souvislosti s brexitem je i nadále předmětem interpretace ze strany SDEU svědčí i nedávný rozsudek velkého senátu SDEU ve věci *CG v The Department for Communities in Northern Ireland*. Tento případ má vedle aspektu ochrany nabytých práv (*iura quaesita*) a principu rovného zacházení v souvislosti se statutem usedlíka podle britského práva také rozměr rovnosti v oblasti sociální ochrany a navazuje tento princip v návaznosti na linii předchozích rozsudků, zejm. ve věci *Dano*, pouze na osoby ekonomicky aktivní. V tomto případě týkajícím se matky dvou nezaopatřených dětí se SDEU zabývá

postavením ekonomicky neaktivních občanů s odkazem na Listinu základních práv EU. Jistě by bylo zajímavé znát názor autorky na tento poněkud překvapivý rozsudek.

Z tohoto pohledu je jistě zajímavá i debata o tom, do jaké míry se překrývá ochrana základních práv poskytovaných v rámci Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s koncepcí ochrany nabytých práv spojenou s brexitem.

Nakonec bych, vedle otázek spojených s brexitem, chtěla zmínit i aktuální pasáž věnovanou autorkou omezením spojeným s bojem s pandemií COVID 19, která měla dopad na realizaci práv občanů EU a v této souvislosti se nabízí otázka, zda by unijní legislativa, zejména tzv. pobytová směrnice 2004/38 měla být upravena tak, aby umožnila reakci na situace vznikající v návaznosti na brexit a pandemii COVID-19? Pokud ano, bylo by zajímavé znát úvahy autorka *de lege ferenda* v tomto směru.

Práce se opírá o rozsáhlou především zahraniční odbornou literaturu a poskytuje analýzu bohaté judikatury SDEU, která měla v řadě případů nejen zásadní význam pro interpretaci obsahu občanství ale mnohdy i praktické dopady na rozhodování vnitrostátních soudů, i na životy občanů, kteří využívají práva na svobodný pohyb v rámci Evropské unie. Z tohoto pohledu má vedle teoretického přínosu pro odborníky zabývajícími se evropským právem jistě i význam pro soudní a advokátní praxi. Z formálního hlediska je třeba doplnit, že na základě výsledku kontroly originality vygenerovaného programem Turnitin, je předkládaná práce JUDr. Svobodové prací původní a zdroje, které uvádí jsou odpovídajícím způsobem citovány.

Závěrem bych chtěla uvést, že si JUDr. Svobodové velmi vážím jako uznávané odbornice v oboru Evropského práva. Měla jsem možnost sledovat její odborný růst od samotných počátků, kdy jsme se společně podílely na zpracování prvního českého komentáře k Lisabonské smlouvě a vždy jsem si jí velmi vážila pro její spolehlivost, odpovědnost při odborné spolupráci a velmi kultivovaný projev. Svoji odbornost prokázala nejen svou publikační činností, ale i přínosem pro řadu vědeckých projektů v oboru evropského práva. Také její pedagogická činnost se setkává s pozitivní odezvou nejen u kolegů na katedře evropského práva, ale i u studentů.

Závěr:

Z výše uvedených důvodů jsem přesvědčena, že práce JUDr. Svobodové **splňuje požadavky kladené na práci habilitační** a její publikace bude přínosem nejen pro obor evropského práva ale i pro právní praxi.

V Praze dne 24. září 2021

Doc. JUDr. Lenka Pítrová