

## Občanství Evropské unie z pohledu práva EU

Iva Chvátalová

*Občanství Evropské unie bylo zavedeno před téměř 20 lety tzv. Maastrichtskou smlouvou, která vstoupila v platnost dne 1. 11. 1993. Na ni poté navázaly další revizní smlouvy, které se konceptu občanství dotkly rovněž, zejm. Amsterodamská a Lisabonská<sup>1</sup>. Koncept evropského občanství měl vést k přiblížení Evropské unie občanům a posílení jejich postavení. To souviselo, kromě jiného, s měnícím se charakterem této mezinárodní organizace<sup>2</sup>, která se postupně orientovala i na další oblasti života než převážně na ekonomickou.*

Blížící se dvacáté výročí bylo impulzem pro vyhlášení roku 2013 Evropským rokem občanů. Smyslem takového kroku je připomenout, čeho bylo dosaženo, zaměřit se na opatření, která povedou ke zlepšení postavení občanů EU (například na odstranění dosud existujících překážek volného pohybu osob) a v neposlední řadě ke zvýšení informovanosti občanů o jejich unijních právech.

Občanství Evropské unie (dále též „unijní občanství“) je vůči státnímu občanství, které představuje primární právní status, statusem doplňujícím. Nabývá se a pozbývá vždy ve vazbě na státní občanství členského státu. Článek 9 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) uvádí: „Občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu.“

S unijním občanstvím jsou spojena subjektivní práva a povinnosti<sup>3</sup>, přičemž Smlouva o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“) vyjmenovává práva v části druhé, v článku 20 a následujících člancích této části, a podrobněji je charakterizuje v dalších ustanoveních. Práva občanů jsou zakotvena i ve významném primárním prameni unijního práva, Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina základních práv EU“), která se stala závaznou vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Občanská unijní práva upravuje v hlavě páté, článku 39 až 45. Nutno ovšem pro úplnost podotknout, že ne všechna práva jsou určena výlučně občanům EU. Některá se vztahují např. i na fyzické osoby, které mají na území členského státu pouze bydliště. A některá „evropská“ práva mohli lidé jako občané členského státu využívat již před 1. 11. 1993 (např. volební právo do Evropského parlamentu nebo petiční právo).

### Práva občanů Evropské unie

Smlouva o fungování Evropské unie, ostatní prameny primárního práva a na ně navazující sekundární legislativa<sup>4</sup> vyjmenovávají zejména tato práva: právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, aktivní a pasivní volební právo do Evropského parlamentu, aktivní a pasivní volební právo v obecních volbách jiného členského státu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu poskytnutou na území tzv. třetí země, právo petiční, právo podat stížnost k Evropskému veřejnému ochránci práv, používat při komunikaci s orgány a institucemi EU jeden z jazyků smluv, právo na přístup k dokumentům, právo sta-

noveného počtu občanů EU na tzv. občanskou iniciativu aj.

Obecně formulované právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států podrobněji rozvádí čl. 21 SFEU, který zmiňuje, že za podmínek stanovených právem EU lze tato práva omezit či podmínit. Pokud jde o volný pohyb pracovníků a dalších ekonomicky aktivních osob, tedy např. o zaměstnání v různých státech EU, důležitá ustanovení jsou obsažena v části třetí, hlavě IV. SFEU.

Každý občan EU má právo volit a být volen do Evropského parlamentu v členském státě, ve kterém má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Volby jsou přímé všeobecné s tajným hlasováním (čl. 39 Listiny základních práv EU). Občané se mohou účastnit také voleb v obecních volbách, a to v tom členském státě, kde mají bydliště. I tehdy platí, že s nimi musí být zacházeno stejně jako s vlastními státními příslušníky.

Diplomatickou a konzulární ochranu poskytne kterýkoli členský stát na území tzv. třetí země (tj. která není členem EU) za situace, kdy možnost zastoupení vlastním členským státem v této zemi neexistuje.

Právo petiční podle čl. 227 SFEU spočívá v právu občana EU, jakož i fyzických osob s bydlištěm a právnických osob se statutárním sídlem v některém členském státě předložit samostatně nebo společně s dalšími oprávněnými osobami petici Evropskému parlamentu ve věcech, které se týkají záležitostí Evropské unie. Výše zmíněné osoby mají také v souladu s čl. 228 SFEU právo podat stížnost k Evropskému veřejnému ochránci práv, jestliže se domnívají, že úřední postup orgánů a institucí EU nebyl správný. Nelze si však stěžovat na postup Soudního dvora EU týkající se výkonu soudních pravomocí.

Občané se mohou obracet na orgány a instituce EU v jednom z jazyků smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce. Jedná se o 23 jazyků, které taxativně vyjmenovává čl. 55 Smlouvy o EU. Uvedené právo je zmíněno v čl. 41 Listiny základních práv EU v rámci práva na řádnou správu. Řádná správa je naplňována, mimo jiné, je-li vykonávána transparentně. Proto s ní souvisí i další právo, a to na přístup k dokumentům, obsažený např. v čl. 15 SFEU a čl. 42 Listiny základních práv EU.

Nejméně milion občanů z minimálního stanoveného počtu členských států má

právo obrátit se na Evropskou komisi a vyzvat ji k podání návrhu právního aktu. Jedná se o občanskou iniciativu ve smyslu čl. 24 SFEU ve vazbě na článek 11 Smlouvy o EU. Podle prováděcího nařízení Evropského parlamentu a Rady musí být daní občanské státními příslušníky alespoň sedmi členských států.<sup>5</sup>

### Závěr

Některá z uvedených práv poskytují občanům Evropské unie nejen ochranu, ale současně představují občanskou kontrolu orgánů a institucí Evropské unie a např. v případě petičního práva i kontrolu členských států, pokud uskutečňují právo EU. Jak také plyne z výše uvedeného, s občanskými právy souvisí pasáže Smlouvy o fungování EU a dalších pramenů práva EU týkající se základních svobod vnitřního trhu a politik EU, např. politiky zaměstnanosti, sociální politiky, společné zahraniční a bezpečnostní politiky aj.

V rámci Evropského roku občanů jsou připraveny četné semináře, konference, diskusní fóra jak na úrovni Evropské unie, tak jednotlivých členských států. Pokud se občané podrobněji seznámí se svými unijními právy, budou je mocí lépe a efektivněji využívat. I to samo o sobě by znamenalo přínos pro postavení občanů členských států jako občanů Evropské unie. A Evropský rok občanů by splnil jeden ze svých důležitých cílů.

1 Amsterodamská smlouva vstoupila v platnost dne 1. 5. 1999 a Lisabonská smlouva dne 1. 12. 2009.

2 Pozn.: Právní subjektivitu Evropské unie zakotvila až Lisabonská smlouva, kterou byla pozměněna i Smlouva o Evropské unii. V souladu s původními zakládacími smlouvami podepsanými v roce 1951 a 1957 měly právní subjektivitu Evropské společnosti uhlí a oceli (tato organizace již neexistuje, protože uplynula doba platnosti příslušné zakládací smlouvy), Evropské hospodářské společenství a Evropské společenství pro atomovou energii.

3 Čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že občané unie mají práva a povinnosti, ovšem v dalším textu hovoří pouze o právech.

4 Podrobněji k pramenům práva EU např. In: Svoboda, P. Úvod do evropského práva. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-313-4.

5 Podrobněji k občanství EU a občanským právům např. In: Tichý, L. a kol. Evropské právo. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.

*Autorka pracuje na Metropolitní univerzitě Praha, o. p. s., a Vysoké škole ekonomické.*