



OBČANÉ UNIE A JEJICH PRÁVA

Práva jednotlivých občanů a evropské občanství jsou zakotveny v Listině základních práv Evropské unie, ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU) a v článku 9 Smlouvy o Evropské unii (SEU). Jsou základními faktory při utváření evropské identity. V případě závažného porušení základních hodnot Unie může být členský stát potrestán.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Články 2, 3, 7 a 9 až 12 SEU, články 18 až 25 SFEU a články 39 až 46 Listiny základních práv Evropské unie ([4.1.2](#)).

CÍLE

Právo EU zakládá práva jednotlivců přímo vymahatelná před soudy jak na horizontální (mezi jednotlivci), tak na vertikální úrovni (mezi jednotlivcem a státem). Myšlenka zavést evropské občanství, jež by zahrnovalo přesně definovaná práva a povinnosti, se zrodila již v 60. letech 20. století a byla inspirována volným pohybem osob stanoveným ve Smlouvách. Po ukončení přípravných prací, které byly zahájeny v polovině 70. let, stanovila Smlouva o Evropské unii přijatá v Maastrichtu v roce 1992 jako cíl Unie „upevňovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků svých členských států zavedením občanství Unie“. Tímto občanstvím se zabývala nová část Smlouvy o ES (bývalé články 17 až 22), která byla zachována, když se ze Smlouvy stala SFEU.

Pojem občanství Evropské unie označuje, podobně jako je tomu u státního občanství, vztah mezi občanem a Evropskou unií, který je definován právy a povinnostmi občana a jeho účastí na politickém dění. Občanství EU má odstranit nepoměr vyplývající ze skutečnosti, že život občanů EU je ve stále větší míře ovlivňován unijními opatřeními, zatímco výkon (základních) práv, plnění povinností a účast na demokratickém procesu se odehrává téměř výhradně na vnitrostátní úrovni. Čl. 15 odst. 3 SFEU dává každé fyzické či právnické osobě v členském státě právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Článek 16 SFEU zakotvuje právo na ochranu osobních údajů ([4.2.8](#)). Článek 2 SEU uvádí, že „Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin“.

Článek 7 SEU přebírá ustanovení dřívější [Niceské smlouvy \(1.1.4\)](#), které zavádí mechanismus prevence, jestliže existuje „zřejmé nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty“ uvedené v článku 2 SEU, a zároveň mechanismus sankcí v případě, že se rozhodne o tom, že ze strany členského státu došlo k „závažnému



a trvajícím porušení“ těchto hodnot. V prvním případě by Komise vyzvala Evropskou radu, aby jednohlasně vydala závěr, že takové riziko existuje (čl. 7 odst. 2). To by odstartovalo postup, v jehož výsledku by daný členský stát mohl přijít o právo hlasovat v Radě. Tento mechanismus byl použit poprvé v roce 2017 proti Polsku kvůli reformě jeho Nejvyššího soudu.

Dále je třeba posílit ochranu práv a zájmů státních příslušníků členských států / občanů Evropské unie v rámci vztahů Unie s okolním světem (čl. 3 odst. 5 SEU).

VÝSLEDKY

Dlouhou dobu byla právním základem pro práva občanů na úrovni EU de facto judikatura Soudního dvora Evropské unie. Po vstupu Lisabonské smlouvy a Listiny základních práv EU v platnost se tento právní základ rozšířil na skutečné evropské občanství.

A. Definice občanství Evropské unie

Podle článku 9 SEU a článku 20 SFEU je občanem Unie každá osoba, která má státní příslušnost některého členského státu. Státní příslušnost je vymezena právními předpisy daného členského státu. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, avšak nenahrazuje ji. Občanství EU zahrnuje řadu práv a povinností, jež doplňují práva a povinnosti vyplývající z občanství členského státu. Generální advokát Soudního dvora Poiares Maduro tento rozdíl vysvětlil ve věci C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern (odstavec 23 stanoviska):

„Jedná se o dva pojmy, které jsou zároveň neoddělitelně spojené i samostatné. Občanství Unie předpokládá státní občanství členského státu, ale jde také o samostatný právní a politický pojem ve vztahu k pojmu „státní občanství“. Státní občanství členského státu neumožňuje pouze přístup k užívání práv přiznaných právem Společenství, ale činí z nás také občany Unie. Evropské občanství představuje více než jen soubor práv, která by sama o sobě mohla být udělena i těm, kteří toto občanství nemají. Předpokládá existenci pouta politické povahy mezi evropskými občany, ačkoli se nejedná o vztah náležitosti k určitému národu. [...] Spočívá na vzájemném závazku otevřít svá příslušná politická společenství ostatním evropským občanům a vytvořit novou formu občanské a politické solidarity na evropské úrovni

Nevyžaduje existenci národa, ale je založeno na existenci evropského politického prostoru, který dává vznik právům a povinnostem. V rozsahu, v němž neznámá existenci jednoho evropského národa, se občanství Unie pojmově odlišuje od státního občanství. Jak uvedl jeden autor, radikálně novátorské pojetí evropského občanství spočívá ve skutečnosti, že „Unie náleží občanům a je složená z občanů, kteří již z podstaty věci nemají stejné státní občanství“. Naopak tím, že ze státního občanství členského státu činí podmínku k nabytí statusu evropského občana, chtěly dát členské státy najevo, že tato nová forma občanství nezpochybňuje prvotní vztah příslušnosti k našim národním politickým společenstvím. Tato spojitost se státním občanstvím jednotlivých členských států tak představuje uznání skutečnosti, že může existovat (ve skutečnosti, že existuje) občanství, které není předurčeno státní příslušností.

To je zázrak občanství Unie: posiluje pouta, jež nás spojují s našimi státy (jelikož jsme evropskými občany právě proto, že jsme státními příslušníky našich států), a zároveň



nás od těchto pout oprošťuje (jelikož jsme nyní občany nad rámec našich států). Přístup k evropskému občanství je skrze státní občanství členského státu, které je upraveno vnitrostátním právem, ale jako každá forma občanství představuje základ nového politického prostoru, který dává vznik právům a povinnostem, jež jsou stanoveny právem Společenství a nezávisí na státu. [...] Právě z tohoto důvodu sice platí, že státní občanství členského státu podmiňuje přístup k občanství Unie, avšak je také pravda, že soubor práv a povinností vázaných na občanství Unie nemůže být neoprávněně omezován státním občanstvím.“

Po vystoupení Spojeného království z EU bylo přijato rozhodnutí o nabytých právech britských státních příslušníků s bydlištěm v členských státech a občanů EU žijících ve Spojeném království. Každý členský stát v průběhu let uděluje svým státním příslušníkům práva a právo EU podle judikatury Soudního dvora (*Van Gend & Loos*) také zakládá mnoho práv jednotlivců přímo vymahatelných před soudy. Omezení tohoto právního dědictví by mohla být považována za otázku vnitrostátních právních předpisů, které práva uvádí v účinnost.

B. Podstata občanství (článek 20 SFEU)

Občanství Unie znamená pro každého jejího občana:

- právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (článek 21 SFEU) ([4.1.3](#)),
- právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v místních volbách (čl. 22 odst. 1 SFEU) v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu (předpisy týkající se účasti v místních volbách stanoví směrnice 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994 a předpisy týkající se voleb do Evropského parlamentu směrnice 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993) ([1.3.4](#)),
- právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu na území třetí země (jež není členem Evropské unie) kterýmkoli členským státem, pokud zde jeho země nemá diplomatické zastoupení, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu,
- petiční právo k Evropskému parlamentu a právo obracet se na veřejného ochránce práv voleného Evropským parlamentem ve věcech týkajících se nesprávného úředního postupu ze strany orgánů a institucí EU (obě práva zaručuje článek 24 SFEU). Tyto postupy jsou upraveny články 227 a 228 SFEU ([1.3.16](#) a [4.1.4](#)),
- právo písemně se obracet v jednom z jazyků členských států na každý orgán či instituci Unie a právo obdržet odpověď ve stejném jazyce (čl. 24 odst. 4 SFEU),
- právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise za určitých podmínek (čl. 15 odst. 3 SFEU).

C. Oblast působnosti

S výjimkou volebních práv je dosažená náplň občanství Unie v současné době do značné míry pouhou systematizací již existujících práv (zejména pokud jde o volný pohyb, právo pobytu a právo předložit petici), která jsou nyní na základě politického projektu začleněna do primárního práva.



Na rozdíl od ústavního zakotvení práv v evropských státech, které se prosadilo po přijetí francouzské Deklarace práv člověka a občana v roce 1789, není občanství Unie spojeno s žádnými konkrétními zárukami základních práv. Článek 6 SEU stanoví, že Unie uznává práva obsažená v Listině základních práv Evropské unie a že přistoupí k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, avšak nestanoví právní status občanství Unie.

Občanství Unie zatím – navzdory znění čl. 20 odst. 2 SFEU – neukládá občanům Unie žádné povinnosti. V tom spočívá zásadní rozdíl mezi občanstvím Unie a státní příslušností členských států.

V nedávném rozsudku však Soudní dvůr Evropské unie ([ve věci C-689/21](#)) rozhodl, že je na každém členském státě, aby stanovil podmínky pro nabývání a ztrátu státní příslušnosti. Unijní právo nebránilo v konkrétním případě trvalé ztrátě například dánské státní příslušnosti, a tedy i občanství Unie. Dánsko tak mohlo podmínit zachování dánské státní příslušnosti existencí skutečné vazby na tuto zemi. Pokud však dotyčná osoba neměla státní příslušnost jiného členského státu EU, musela být dodržena zásada proporcionality.

Kromě toho Soudní dvůr v návaznosti na brexit dne 15. června 2023 rozhodl, že ztráta statusu občana Unie je automatickým důsledkem jediného svrchovaného rozhodnutí Spojeného království vystoupit z Unie, a nikoli dohody o vystoupení nebo rozhodnutí Rady o schválení této dohody ([věci C-499/21 P, Silver a další v. Rada, C-501/21 P, Shindler a další v. Rada, a C-502/21 P, Price v. Rada](#)).

Komise podává každé tři roky zprávu o uplatňování právních předpisů EU týkajících se občanství EU a nediskriminace. Připravovaná [zpráva za rok 2023](#) zhodnotí vývoj v této oblasti od poslední [zprávy o občanství EU v roce 2020](#), včetně vývoje u Soudního dvora Evropské unie.

D. Evropská občanská iniciativa ([4.1.5](#))

Čl. 11 odst. 4 SEU stanovuje nové právo občanů Unie: „Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může 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“. Podmínky pro předkládání a přípustnost takovýchto občanských iniciativ upravuje [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) č. 211/2011](#). Jeho hlavní ustanovení jsou popsána v oddílu [4.1.5](#).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

V přímých volbách do Evropského parlamentu vykonávají občané EU jedno ze základních práv Evropské unie, kterým je právo na demokratickou účast v evropském politickém rozhodovacím procesu ([článek 39 Listiny základních práv Evropské unie](#)). Parlament se v souvislosti s volbou svých poslanců vždy zasazoval o zavedení jednotného volebního systému ve všech členských státech. V článku 223 SFEU se stanoví, že Parlament v tomto smyslu vypracuje návrh („pro přijetí ustanovení nezbytných pro volbu jeho členů ve všeobecných a přímých volbách konaných jednotným postupem ve všech členských státech nebo podle zásad společných všem



členským státům“). Rada poté přijme nezbytná ustanovení (jednomyslně a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů), která vstoupí v platnost po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy ([1.3.4](#)).

Parlament si vždy přál, aby se s institutem občanství Unie pojila komplexní práva. Hájil názor, že občanství Unie by mělo být definováno Unií nezávisle, tak aby občané EU získali nezávislý status. Kromě toho také od počátku požadoval, aby základní a lidská práva byla zahrnuta do primárního práva a aby občané EU měli právo podat žalobu Soudnímu dvoru EU v případě, že jejich práva budou porušena orgány EU nebo členským státem ([usnesení ze dne 21. listopadu 1991](#)).

V návaznosti na vystoupení Spojeného království z EU a s ohledem na nabytá práva téměř 3,2 mil. občanů z 27 členských států, kteří mají trvalé bydliště ve Spojeném království, Parlament ve svém [usnesení ze dne 15. ledna 2020](#) zdůraznil, že s přihlédnutím k „nabytým zkušenostem a ujištěním“ je nezbytné zaručit odpovídající ochranu práv občanů. V přijatém usnesení však rovněž vyzývá vlády členských států EU-27, aby zajistily velkorysé podmínky pro přibližně 1,2 mil. britských občanů žijících v EU.

V souladu s požadavky Parlamentu stanoví čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU, že každá fyzická nebo právnická osoba může podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům, které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření.

V souvislosti s právem na přístup k dokumentům [přijal Parlament dne 17. prosince 2009 usnesení o zdokonalení právního rámce, pokud jde o přístup k dokumentům](#) v návaznosti na vstup Lisabonské smlouvy v platnost. Poukázal zejména na to, že působnost [nařízení \(ES\) č. 1049/2001](#) by měla být rozšířena na všechny orgány a instituce, na něž se původní text nevztahoval.

Co se týče [evropské občanské iniciativy](#), po třech měsících od jejího podání se zástupci Komise setkají s organizátory, kteří také mají možnost představit svou iniciativu na veřejném slyšení v Evropském parlamentu. Toto slyšení uspořádá výbor, který je k předmětu evropské občanské iniciativy věcně příslušný ([článek 222 jednacího řádu Parlamentu](#)).

Parlament, ve společném předsednictví s Radou a Komisí, jež spolu s ním jedná jako rovní partneři členských států, spoluorganizoval [Konferenci o budoucnosti Evropy](#), jejímž cílem bylo poskytnout evropským občanům nový prostor k diskusi o evropských výzvách a prioritách. Závěry a doporučení Konference o budoucnosti Evropy byly představeny ve [zprávě](#) předložené společnému předsednictví v květnu 2022. Parlament se zavázal, že se doporučeními této zprávy, jež spadají do oblasti jeho působnosti, bude zabývat. Dne 17. června 2022 zveřejnila Komise [sdělení nazvané „Konference o budoucnosti Evropy – přeměna vize na konkrétní opatření“](#).

Pokud jde o kontroverzní otázku „zlatých pasů“ (některé členské státy EU „prodávají“ své státní občanství, a tím i občanství EU, aby přilákaly zahraniční investory), uvedl Evropský parlament ve svém [usnesení ze dne 16. ledna 2014](#), že hodnoty a výdobytky spojené s občanstvím EU jsou neocenitelné a jejich cenu nelze označovat přiloženou cenovkou. V [usnesení přijatém dne 10. července 2020](#) Parlament znovu vyzval členské



státy, aby postupně zrušily veškeré stávající programy umožňující získat občanství nebo povolení k pobytu výměnou za investice, neboť jsou často spojeny s praním peněz, což by mohlo vést k oslabení vzájemné důvěry a integrity schengenského prostoru. Dne 29. září 2022 se Komise rozhodla předložit Soudnímu dvoru EU případ Malty v souvislosti s jejím režimem občanství pro investory, označovaným rovněž jako režim „zlatých pasů“ ([řízení o nesplnění povinnosti](#) u Soudního dvora Evropské unie podle [čl. 258 odst. 2 SFEU](#)). Komise zastává názor, že udělení občanství, a tím i občanství EU, výměnou za předem stanovenou platbu nebo investici, aniž by s dotčeným členským státem existovala nějaká skutečná vazba, je neslučitelné se zásadou loajální spolupráce, která je zakotvena v čl. 4 odst. 3 SEU. Mimo jiné také подрývá integritu statusu občanství EU založeného článkem 20 SFEU. Dne 9. března 2022 přijal Parlament [usnesení o režimech občanství pro investory a režimech pobytu pro investory](#), v němž žádá Komisi, aby do konce svého současného mandátu předložila návrh nařízení, které by komplexně upravovalo různé aspekty režimů pobytu pro investory s cílem harmonizovat normy a postupy a posílit boj proti organizované trestné činnosti, praní peněz, korupci a daňovým únikům. Dne 28. března 2022 přijala Komise [doporučení](#) o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory.

Tento dokument zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu Občanská práva a ústavní záležitosti.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)
11/2023

