VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE
FAKULTA MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ



Obor: Podnikání a právo

Dvojí státní občanství v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

(bakalářská práce)

Autor: Kateřina Dudrová

Vedoucí práce: JUDr. Nicole Grmelová, Ph.D.

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a vyznačila všechny citace z pramenů.

V Praze dne 7. května 2014 ……

podpis studenta

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí své práce JUDr. Nicole Grmelové, Ph.D. za pomoc a odborné vedení práce.

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK 6

ÚVOD 7

1. STÁTNÍ OBČANSTVÍ 9

1.1 POJEM STÁTNÍHO OBČANSTVÍ 9

1.2 NABYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ 11

1.2.1 ZMĚNY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY 14

1.3 POZBYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ 16

1.3.1 ZMĚNY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY 17

1.4 DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ 18

1.5 BEZDOMOVECTVÍ 20

2. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE 22

2.1 POJEM OBČANSTVÍ EU 22

2.2 ZÁKLADY OBČANSTVÍ EU 23

2.3 PRÁVA SPOJENÁ S OBČANSTVÍM EU 24

2.3.1 PRÁVO MOBILITY 24

2.3.2 VOLEBNÍ PRÁVO 25

2.3.3 KONZULÁRNÍ OCHRANA 26

2.3.4 PETIČNÍ PRÁVO 26

2.3.5 OBČANSKÁ LEGISLATIVNÍ INICIATIVA 27

2.3.6 DALŠÍ PRÁVA SPOJENÁ S OBČANSTVÍM EU 27

3. DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU 28

3.1 JUDIKÁTY TÝKAJÍCÍ SE DVOJÍHO STÁTNÍHO OBČANSTVÍ 28

3.2 PŘÍPAD GARCÍA AVELLO 31

3.2.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU 31

3.2.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH 32

3.2.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA 35

3.3 PŘÍPAD COLLINS 37
3.3.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU 37
3.3.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH 38
3.3.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA 42
3.4 PŘÍPAD McCARTHY 44
3.4.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU 44
3.4.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH 45
3.4.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA 47
ZÁVĚR 49
LITERATURA 51

SEZNAM ZKRATEK

ES – Smlouva o založení Evropského společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

OSN – Organizace spojených národů

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SEHS – Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

ÚVOD

Státní občanství je institut, který si většina z nás ani neuvědomuje, ale je to záležitost každodenního života. Lze ho popsat jako pouto člověka se státem, ve většině případů se státem, ve kterém žije a má k němu určitý vztah. Tento vztah umožňuje člověku brát všechny užitky, které mu jeho stát nabízí, ale je tu i druhá strana mince, například v otázce daní nebo v dnešní době už ne tak časté vojenské služby. Toto pouto je pak vnímáno o to více, pokud je osoba na území jiného státu.

Občanství se začalo vyvíjet v době buržoazních revolucí, s nimiž bylo spojeno i postupné zrovnoprávnění lidí před zákonem. Pojem poddanství totiž nešel s rovností dohromady. Státní příslušnost je tedy termín moderního demokratického státu, kde stát je tvořen nejen svým územím a státní mocí, ale také svými občany.

V dnešní době se ale více dostává do popředí dvojí občanství. V minulosti sice státy nespatřovaly tento jev jako žádoucí, ale v našem globalizovaném světě se musí přizpůsobit. Proto i Česká republika změnila svůj vztah k bipolitismu a přijala nový zákon, díky němuž už člověk neztrácí své české občanství při projevu vůle získat občanství jiné. Mnohé další státy na to také reagují různými prostředky. Nejvíce šokujícím byl v poslední době přístup Malty, která nabídla svoje občanství za určitou sumu peněz. I jiné státy sice nabízejí své občanství za úplatu, ale v případě Malty se jedná o jeden z nejlevnějších obchodů a navíc osoba kupující získává též občanství Evropské unie, a to nese spoustu dalších výhod. Zatímco bipolita se dnes stává běžnou věcí, apatrida zůstává stále jevem nežádoucím, a to kvůli tomu, že tato osoba nemá vůbec žádné státní občanství.

Dvojí občanství však může nést různé potíže, se kterými si vnitrostátní orgány mnohdy nevěděly rady a tak za tímto účelem podaly předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie, který vyvodil jistá pravidla týkající se dvojího státního občanství v rámci Unie.

Cílem práce je metodou analýzy vysledovat určitý vývoj v rozhodování Soudního dvora Evropské unie. Vysvětlení pojmů spojených se státním občanstvím a občanstvím EU by mělo pomoci se v této problematice snáze orientovat. K dosažení cíle práce by mohly být nápomocny následující výzkumné otázky: Jak se liší způsoby nabytí státního občanství v České republice a v různých státech Evropské unie (Ius soli vs. Ius sanguinis); jak se změnila právní úprava státního občanství v České republice po 1. 1. 2014 (změna v pozbývání státního občanství); co vedlo státy EU k zavedení občanství EU (Maastrichtská smlouva a její doplnění v Amsterodamské smlouvě, jaká práva občanům Unie institut občanství EU přináší; jak se prolíná článek 18 SFEU o zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti vybranými

případy a jak na to Soudní dvůr reaguje ve svých rozhodnutích; jaký vliv na rozhodování SDEU mají základní svobody vnitřního trhu a právní předpisy jednotlivých členských států a jaká je spojitost případu McCarthy a García Avello v použití právních předpisů bez ohledu na druhé státní občanství?

Celá práce je strukturovaná do tří kapitol, které se snaží dojít k výše zmíněnému cíli. Kapitola o státním občanství má za úkol přinést základní přehled o problematice a popsat státní občanství v České republice, hlavně jeho změnu v zákonodárství. Druhá kapitola se pak zabývá občanstvím Evropské unie, které přináší občanům členských států různá práva. Snahou je tyto práva popsat, aby poté byla lépe pochopitelná poslední kapitola věnující se již samotným rozsudkům Soudního dvora Evropské unie. V poslední kapitole jde tedy o rozbor těchto rozsudků a o nalezení určitého pojítka mezi nimi.

V této práci budou stěžejním zdrojem judikáty Soudního dvora Evropské unie a stanoviska generálních advokátů. Tyto prameny jsou zveřejněny na stránkách Evropské unie spolu s dalšími právními prameny Evropské unie. Při rozboru judikátů pomohou také komentáře k judikatuře vytvořené odborníky na evropské právo. Dále pak bude přihlédnuto ke Smlouvám vydaným v průběhu vývoje Evropské unie, jako je Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie, Amsterodamská smlouva a také k právním předpisům České republiky. K výkladu obecných pojmů bych ráda použila učebnice ústavního a evropského práva.

1. STÁTNÍ OBČANSTVÍ

1.1 POJEM STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Institut státního občanství vzniká na počátku 19. století, kdy se objevuje v nově se tvořících kodexech civilního práva, jako například v Code Napoleon ve Francii nebo v ABGB v Rakousku. Tyto kodexy bylo potřeba vytvořit v zájmu měnícího se systému, v němž se zcela odmítá poddanství a nahrazuje se principem rovnosti, a kde důležitou roli hrají občanská práva. Vzniká zde nový pojem občan, jehož cílem je prezentovat daný vztah člověka a státu a jeho součinnost na správě státu a reprezentaci vůle národa. Takovéto počiny lze nalézt již na konci 18. století, kdy byly tyto myšlenky zahrnuty například ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789. [1]

Stát podle státovědné teorie má tvořit geografické území, stálé obyvatelstvo a výkon státní moci. Stálé obyvatelstvo by mohlo být tvořeno jakýmikoliv osobami, ale v zájmu státu je, aby legitimizoval svoji moc daného území a uděloval státní občanství osobám, které na tomto území žijí a mají s ním, jako s celkem, určitý vztah.

Státní občanství lze tedy definovat jako relativně trvalý právní vztah mezi fyzickou osobou a určitým státem, a na jehož základě vznikají jeho subjektům vzájemná práva a povinnosti. K právům jednotlivce patří především právo na ochranu na území státu i mimo něj, právo pobývat na území státu nebo právo účastnit se na správě veřejných záležitostí. Jinak povinností jednotlivce je vyznávat věrnost státu, pokud je vyžadováno, tak se účastnit obrany státu nebo vykonávat veřejné funkce a hlavně dodržovat právní předpisy státu. [2] Obsáhleji můžeme říci, že se jedná o neměnnou, konstantní, osobní právní vazbu mezi jednotlivcem a státem, která sice vzniká na základě evidentní faktické existenční vazby jednotlivce na stát (př. narození dítěte na území státu), avšak po svém právoplatném vzniku trvá nepřetržitě bez ohledu na další pobyt státního občana. [3] Pokud jednotlivec vykazuje znaky, které ho spojují se státem jeho státního občanství, tak nemusí být vůbec rozhodující, zda v tom státě pobývá nebo ne. Mohou to být různé jeho zájmy a aktivity, rodinné vazby nebo plány do budoucna.

Rozhodující pro státní občanství je tedy úzká vazba na stát. Tento vztah musí být nefingovaný a prokazatelný. V tomto smyslu rozhodl Mezinárodní soudní dvůr v roce 1955 v případu

[1] PAVLÍČEK, V., A KOL. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Opravený dotisk. Praha: Linde Praha, 2007, s. 63.
[2] Tamtéž, s. 62.
[3] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2.

Nottebohm. Tento spor se vedl mezi Lichtenštejnskem na jedné straně a Guatemalou na druhé. Pan Nottebohm byl německý občan, který přesídlil do Guatemaly kvůli svým obchodním aktivitám. Několikrát navštívil Německo a také Lichtenštejnsko, protože tam od jisté doby žil jeho bratr. Po vypuknutí 2. světové války požádal o státní občanství Lichtenštejnska. Žádal o prominutí podmínky splnění pobytu v Lichtenštejnsku, který měl činit 3 roky. Bylo mu vyhověno a po zaplacení veškerých nákladů a záloh získal lichtenštejnské státní občanství. Získal lichtenštejnský pas a s vízem uděleným od guatemalského generálního konsulátu odcestoval opět do Guatemaly. V té době byla Guatemala stále neutrální stát, ale na počátku čtyřicátých let vstoupila Guatemala také do války s Německem. A v důsledku toho, že byl pan Nottebohm německý občan, tak byl zatčen a jeho majetek byl zabaven. Strávil tři roky ve vězení a poté, co mu Guatemala odmítla vstup do země, tak se odebral do Lichtenštejnska, kde se domáhal diplomatické ochrany, které se Lichtenštejnsko ujalo a před Mezinárodním soudním dvorem požadovalo navrácení majetku a náhradu škody panu Nottebohmovi, že Guatemala postupovala v rozporu s mezinárodním právem. Guatemala namítala mnoho důvodů, ale tím nejhlavnějším bylo, že pan Nottebohm nabyl lichtenštejnské občanství neoprávněně. Lichtenštejnsko však proti tomuto důvodu protestovalo a obracelo se na zásadu, že podmínky udělování státního občanství jsou v rukách každého státu. S tímto Mezinárodní soudní dvůr souhlasil, ale uvedl, že tento spor je veden v oblasti mezinárodní práva, protože se jedná o výkon diplomatické ochrany. V tomto případě soud došel k závěru, že rozhodující je opravdové a faktické občanství, které je uděleno na základě skutečného pouta mezi jednotlivcem a daným státem. Ale hrají důležitou roli i další faktory jako bydliště jednotlivce, zájmy jednotlivce nebo rodinné vztahy. Mezinárodní soudní dvůr souhlasí, že podmínky udělování státního občanství závisí na každém státu, ale žádný stát se nemůže dovolat vůči jinému státu svých pravidel, pokud nejsou v souladu s obecnými pravidly mezinárodního práva, jak v tomto případě je skutečné pouto mezi jednotlivcem a státem. A v tomto případě bylo zjevné, že pan Nottebohm měl stále vazby na Německo, jak rodinné tak obchodně-pracovní, a žil většinu života v Guatemale, takže jeho vztah k Lichtenštejnsku byl velice slabý. A jeho cílem bylo vymanit se ze statusu příslušníka poraženého státu, ale pevné pouto s Lichtenštejnskem tu chybělo. Proto Mezinárodní soudní dvůr žalobu Lichtenštejnska zamítl. [4]

Jak také dokazuje uvedený případ, podmínky udělování státního občanství si každý stát upravuje sám. Toto pravidlo vyplývá například z Haagské úmluvy o některých otázkách střetů

[4] ŠTURMA, P., A KOL. *CASEBOOK. VÝBĚR PŘÍPADŮ Z MEZINÁRODNÍHO PRÁVA VEŘEJNÉHO*. 2. doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 47-51.

zákonů o státním občanství z r. 1930. Článek 1 uvádí, že: „Je věcí každého státu určit podle svého vlastního práva, kdo jsou jeho občané. Toto právo jiné státy uznají, pokud je tato úprava v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a zásadami práva všeobecně uznávanými s ohledem na občanství.“ [5] Stát tedy nesmí jít proti mezinárodním předpisům, jichž je sám smluvní stranou a upravovat podmínky udělení diskriminačně. Dalšími dokumenty upravujícími tuto oblast jsou například Konvence o určitých otázkách ohledně sporů ze zákonů o státním občanství z roku 1931 nebo na evropské úrovni Evropská úmluva o státním občanství nebo další kogentní normy z oblasti ochrany lidských práv. [6]

Úprava státního občanství patří ve většině států do oblasti správního práva. Udělování státního občanství se odehrává v rámci správního řízení a případné spory řeší příslušné správní soudy. Tato skutečnost má ale přesah do mezinárodního práva, protože určitá práva a povinnosti jsou spojena s mezinárodní oblastí. [7]

1.2 NABYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Způsoby nabývání státního občanství jsou upraveny každým státem samostatně a jejich splnění by nemělo vést k nemožnosti nabýt toto občanství. Teorie upravuje několik způsobů, jak lze občanství získat, ale to neznamená, že každý stát umožňuje nabytí všemi těmito způsoby. Jak je zřejmé, státní občanství mohou nabývat pouze fyzické osoby a to bez ohledu na to, zda mají plnou svéprávnost. [8]

Nejčastěji se nabývá státní občanství narozením. K tomuto způsobu v zásadě náležejí dva principy, kterými jsou ius sanguinis (tzv. právo krve) a ius soli (tzv. právo země). Většinou je jeden z principů hlavní v dané zemi, ale v dnešní době je potřeba převést určité prvky druhého principu do právních předpisů, aby nedocházelo k případům bezdomovectví. [9]

Ius sanguinis neboli právo krve je princip, v rámci nějž se nabývá státní občanství po rodičích a není zde rozhodující místo narození. Jaké státní občanství mají rodiče narozeného, takové dítě získá. Pokud každý z rodičů má jiné státní občanství, narozené dítě může získat obě tato občanství. Tento způsob nabývání občanství je typický pro národní státy, kde převažuje jeden národ a kde se dbá na národní jednotu státních občanů. Jsou to většinou státy formované v 19. a 20. století, jako například Izrael, Japonsko, Německo, státy střední a východní Evropy.

[5] MRÁZEK, J. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Plzeň. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 174.
[6] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 4, 5.
[7] Tamtéž, s. 4.
[8] Svéprávnost = způsobilost k právním úkonům; nově upraveno v občanském zákoníku č. 89/2012 Sb.
[9] Více o bezdomovectví v podkapitole 1.5

Na druhé straně ius soli neboli právo země je princip, kde hlavní roli hraje území, na kterém se dítě narodí. Takže občanství rodičů zde není důležité, i když se předpokládá, že rodiče mají v daném státě legální pobyt a při tom zde nepobývají s diplomatickou imunitou a ani tu nevykonávají státní službu pro jiný stát, jehož jsou občany. Tento princip je typický pro již zavedené historické celky, pro státy 18. a 19. století a můžeme jej najít v zemích jako Velká Británie, Itálie, Španělsko, ve většině Latinské Ameriky, v USA, Austrálii nebo Kanadě. Jak si tedy můžeme všimnout, je to mnohem typičtější pro státy, kde se snaží provázat děti přistěhovalců se svojí zemí. Ius soli se v mnoha případech jeví jako účelnější, protože může ukazovat faktický vztah jednotlivce se státem.

Občanství lze nabýt také během života a to různými způsoby. Každý stát si ve svém právním řádu upraví, jakými způsoby lze získat zrovna jeho občanství. Osoba může své státní občanství buď skutečně změnit, anebo k nabytí dojít jeho obnovením po zjištění a rozhodnutí ve správním řízení, čímž by mělo zpětnou platnost od narození.

Jedním ze způsobů jak lze změnit státní občanství je naturalizace. Je to projev vůle fyzické osoby, která podá žádost o získání nového státního občanství. Zde už nezáleží na principu ius sanguinis nebo ius soli, nicméně je možné si všimnout, že země s principem ius soli jsou obvykle v podmínkách získání daleko vstřícnější. Většinou je vyžadován pobyt na území státu, o jehož občanství se žádá a země s principem ius soli nárokují kratší dobu pobytu. Například Austrálie 2 roky, Kanada 3 roky a USA 5 let. Na rozdíl země s principem ius sanguinis požadují minimálně 5 let. Jako například Česká republika 5 let nebo Německo 7 let.[10] Každý stát spojuje s tímto způsobem nabytí jiné důsledky. Některá země požaduje vzdání se dosavadního státního občanství, jiné například nepřiznávají všechna práva naturalizovaným osobám (např. naturalizovaný občan USA se nemůže stát prezidentem). Stát si tedy určí požadavky, na základě kterých pak udělí státní občanství, pokud se ukáže znalost a užší vztah s daným státem. Nejčastějšími kritérii jsou již zmíněný pobyt v určité stanovené délce, bezúhonnost, znalost jazyka, historických, zeměpisných nebo kulturních okolností a také znalost právních předpisů.

Dalším způsobem může být nabytí občanství z důvodu projevu vůle k určitému činu. Sem lze řadit například přijetí státního úřadu nebo veřejné funkce.

Určité země umožňují nabytí občanství automaticky uzavřením sňatku nebo narozením dítěte. Ale v dnešní době je obvyklejší, že uzavření sňatku přinese nárok na zjednodušení podmínek nabytí, kupříkladu zkrácením doby pobytu (uvedeno v čl. 3 Úmluvy o státním občanství

[10] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 8.

vdaných žen [11]). I když si v tomto případě osoba musí rovněž zažádat, nepojí se většinou se tento projev vůle se ztrátou dosavadního státního občanství u státu vylučujícího jinak dvojí státní občanství. Dříve tedy bylo přípustné a v mnoha případech se stávalo, že ženě se změnilo státní občanství kvůli uzavření nebo rozvedení manželství s příslušníkem jiného státu. Toto ale omezuje čl. 1 Úmluvy o státním občanství vdaných žen z roku 1957. [12]

Státní občanství lze také nabýt legitimací nebo nalezením. Legitimací nabývá fyzická osoba státní občanství na základě vůle zákonného zástupce. Mohou to být případy určení otcovství nebo osvojení. Nalezením nabývá nalezenec státní občanství, pokud se po stanovené době neprokáže státní občanství jiného státu.

Zvláštními způsoby se mohou jevit reemigrace či národnostní původ. Při reemigraci může člověk nabýt zpět za výhodnějších podmínek své státní občanství, které ztratil z předchozích důvodů. Tyto výhodnější podmínky mohou být uvedeny v zákoně nebo například v mezinárodní smlouvě. [13] Na základě národnostního původu může fyzická osoba nabýt státní občanství, pokud prokáže svůj původ, který je shodný s dominující národností ve státě. Toto umožňují hlavně státy s hlavním principem ius sanguinis, například Izrael, Japonsko.

Státní občanství je možné také nabýt v souvislosti se změnou státoprávních otázek. Jednotlivec získá nové státní občanství v souvislosti se změnou státoprávních uspořádání. Pokud vznikne nový stát, fyzická osoba získává státní občanství toho státu, na jehož území pobývá. Platí zde zásada, že státy mají automaticky přebírat státní občany svého předchůdce, kteří trvale žijí na území toho nově vzniklého státu. Státní občanství se může změnit i při jiných okolnostech, jakož je změna hranic (cese území). Osoby žijící na dotčeném území mají právo se v určitém časovém intervalu rozhodnout prohlášením (tzv. opcí), čí státní občanství chtějí. S tímto se pojí podmínka, že pokud si osoba zvolí občanství druhého státu, musí opustit území a přemístit se na území svého státu. Toto mohlo činit určité problémy, když v 90. letech vznikaly nové státy a různě se posouvaly hranice. Proto se často umožňovalo dvojí občanství. [14]

Nakonec mohou existovat i zvláštní případy, kdy například na základě mezinárodní smlouvy se změní obyvatelstvo, které nabývá státní občanství. V historii se prováděla výměna státního obyvatelstva mezi státy, toto dokazuje Dohoda mezi Československem a Maďarskem. Tzv.

---

[11] ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Vydání třetí. Praha. C. H. Beck, 2010, s. 39.

[12] *Čl. 1: „Každý smluvní stát souhlasí s tím, že ani uzavření, ani rozvedení manželství mezi jeho příslušníkem a cizincem, ani změna státního občanství manžela během manželství nemohou mít samy o sobě vliv na státní občanství ženy.“*

[13] Smlouva o naturalizaci mezi Československem a USA z r. 1928.

[14] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6 – 11.

přesídlení obyvatelstva se odehrávalo i mezi Řeckem a Tureckem na základě Lausannské mírové smlouvy z roku 1923 nebo nucené přesídlení Němců v roce 1945 s právním základem v Postupimské dohodě. [15]

1.2.1 ZMĚNY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

Již pár let se uvažovalo o přijetí nového zákona upravujícího státní občanství, protože ten dosavadní se jevil jako nedostatečný ve vztahu k nově se tvořícím okolnostem. Hlavně dosavadní praxe přestala vyhovovat, protože ti, kteří mohli žádat o české občanství, nežádali a byl velký počet řízení, ve kterých žadatelům nebylo vyhověno. Vzrůstala nespokojenost veřejnosti a počet přezkumných řízení Nejvyššího správního soudu. Hlavním problémem mohla být určitá netransparentnost řízení o udělení státního občanství. Úředníci ministerstva si většinou vykládali ustanovení zákona podle svého a nahrávala jim i skutečnost, že udělení občanství je nenárokové. Proto bylo mnoho stěžovatelů a přezkumů rozhodnutí. [16]

Otázkou ale zůstává, jestli nový zákon č. 186/2013 Sb. tento problém vyřešil. Jednoznačné plus je umožnění dvojího občanství. [17] Jinak je to rozsáhlejší úprava, která rozvádí podrobněji způsoby nabytí a správní řízení. Stále ale ponechává velký prostor pro rozhodování Ministerstvu vnitra a dokonce se prodloužila lhůta pro vydání rozhodnutí, z 6 až na 11 měsíců. [18]

Určité věci zůstávají stejné. Obsah pojmu státního občanství zůstává nezměněn a nedělá se rozdíl mezi občany, kteří nabyli státní občanství České republiky jinými způsoby. Je nezrušitelné proti vůli jednotlivce, s jedinou výjimkou při obnově řízení, kdy fyzická osoba státní občanství nabýt neměla (§ 39).

Primárním způsobem nabytí státního občanství v České republice je narozením. V tomto případě se od předchozí úpravy nic zásadního neliší. Alespoň jeden z rodičů musí být českým státním občanem, což zapadá do principu ius sanguinis.

Další způsoby nabytí občanství doznávají větších či menších změn. Jedním ze způsobů nabytí občanství použitelný v České republice je i určením otcovství. Jednodušeji získá dítě státní občanství České republiky, pokud matka je občankou země Evropské unie, Švýcarské konfederace nebo země Evropského hospodářského prostoru a otec občanem České republiky, spolu učiní souhlasné prohlášení rodičů o určení otcovství. Na druhou stranu je situace

[15] DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s* kazuistikou. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, s. 240.

[16] http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr

[17] Viz podkapitola 1.3.1

[18] http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr

obtížnější, pokud matka není občankou České republiky, nemá zde ani trvalý pobyt a ani není občankou země Evropské unie, Švýcarské konfederace nebo země Evropského hospodářského prostoru. Poté musí spolu se souhlasným prohlášením rodičů o určení otcovství doložit také genetickou zkoušku formou znaleckého posudku. Toto je mnohonásobné ztížení pro tyto osoby. Těžší podmínky jsou také pro nabytí státního občanství České republiky nalezením na území České republiky. Dříve tento způsob upravoval nalezení osoby mladší 15 let. Dnešní úprava uvádí, že dítě nabude české státní občanství nalezením, pokud je mladší 3 let.

Zcela novým způsobem nabytí českého státního občanství je z důvodu významného přínosu pro Českou republiku. Pokud má fyzická osoba trvalý pobyt na území a z hlediska vědeckého, vzdělávacího, kulturního, sportovního, humanitárního nebo k plnění mezinárodních závazku České republiky by byla přínosem pro republiku, tak ji může ministerstvo udělit občanství.

Pro cizince nejčastějším způsobem nabytí občanství České republiky je udělením. Zde se podmínky opět obrací v neprospěch žadatelů. Ten musí prokázat úzký a faktický vztah s Českou republikou a jeho integraci do společnosti, především z rodinného, pracovního a sociálního hlediska. Nesmí zde existovat bezpečnostní rizika, která by vylučovala udělení tohoto státního občanství. To může opět vytvářet prostor pro netransparentnost rozhodování ministerstva a jemu informace podávajícím úřadům. Existuje zde v podstatě 8 podmínek, které musí žadatel splňovat. V první řadě je to legální trvalý pobyt na území České republiky. V normálním případě je to 5 let, pro občany Evropské unie platí výhoda pouze tří let. Nebo také osoba může využít toho, že má v České republice trvalý pobyt a alespoň 10 let předcházejícího oprávněného pobytu. Dále se na území republiky musí fakticky vyskytovat alespoň v polovině délky pobytu a její nepřítomnost nesmí překročit 2 měsíce v kuse, v závažných případech jako je například studium, nemoc 6 měsíců. Osoba nesmí být odsouzena pro úmyslný trestný čin a ani pro nedbalostní trestný čin s trestem nepodmíněného odnětí svobody. Vyžaduje se také zkouška z českého jazyka, která by zřejmě měla být na úrovni B1. [19] Rovněž musí osoba prokázat znalost základních znalostí ústavního systému, kulturně-společenských, historických a zeměpisných reálií. Jazykovou ani znalostní zkoušku osoba nemusí skládat, pokud alespoň 3 roky absolvovat na základní, střední nebo vysoké škole s českým vyučovacím jazykem. Fyzická osoba musí též prokázat, že po dobu 3 let neporušila určité povinnosti, jako odvádění daní, cel, veřejného zdravotního pojištění atd.

[19] http://cizinci.poradna-prava.cz/novy-zakon-o-statnim-obcanstvi/novy-zakon-o-ziskavani-ceskeho-statniho-obcanstvi.html

Musí prokázat svoje zdroje příjmů, přeshraniční převody a převozy financí. Osoba také nesmí být zátěž pro sociální systém v dávkách sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi.
Zjednodušená forma platí pro přistěhovalce druhé generace. Ti pokud podají prohlášení do tří let od dosažení 18 let [20], že v České republice žijí od svých 10 let, tak získají české státní občanství.
Předchozí právní úprava požadovala pouze trvalý pobyt v době minimálně pěti let, princip tzv. příslibu, tedy že osoba pozbude jiné státní občanství v okamžiku nabytí českého, znalost českého jazyka, a aby nebyla trestána za úmyslný trestný čin v posledních pěti letech. Na první pohled je tedy zřejmé, že volání po zjednodušení podmínek nabytí státního občanství České republiky nebylo vyslyšeno.

1.3 POZBYTÍ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Státní občanství, ačkoli by mělo být vztahem trvalým mezi státem a jednotlivcem, je v rámci populační migrace možné změnit a tím také zrušit dosavadní. Ale k pozbytí státního občanství by nemělo docházet proti vůli jednotlivce a bez souvislosti s nabytím nového. Jinak by státy byly v rozporu s kogentními normami mezinárodního práva. Toto pravidlo upravuje Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948 ve svém článku 15 odstavci 2, že nikdo nesmí být proti své vůli zbaven státního občanství a ani práva jej změnit. [21]
Zánik státního občanství můžeme prakticky rozdělit do dvou skupin, pozbytí státního občanství v souvislosti s nabytím nového a bez vazby na nabytí nového. Většinou je ale pozbytí státního občanství v případech, kdy má osoba vícero státních občanství, protože stav bez státního občanství je mezi státy nežádoucí.
Pozbytí státního občanství v souvislosti s nabytím nového se často objevuje u států, které uplatňují princip ius sanguinis. Mohou existovat dvě varianty. Jednou je, že fyzická osoba ztratí dosavadní státní občanství automaticky s nabytím nového, a to v okamžiku, kdy se správní orgán státu dozví, že ta určitá osoba nabyla nové. Druhá varianta funguje s institutem tzv. příslibu. Na základě prohlášení nebo žádosti o vzdání se státního občanství dává osoba najevo, že v blízké době nabude nové občanství a toto chce pozbýt. V přiměřené lhůtě tedy musí to nové získat. Pokud ale nové nezíská, to dosavadní neztrácí a stále si ho ponechává. V dřívější době bylo možné bez jakéhokoliv projevu vůle pozbýt dosavadní státní občanství a nabýt nové, a to díky sňatku s příslušníkem jiného státu. Tento způsob byl ale výrazně

[20] Pokud starší 21 let, tak mají pouze jeden rok na podání prohlášení, aby měli zjednodušenou proceduru.
[21] http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf

omezen mezinárodním právem, hlavně Úmluvou o státním občanství vdaných žen (1957) nebo Úmluvou o odstranění všech forem diskriminace žen (1979).

Jednotlivec může svým vlastním činem ztratit státní občanství, ale v souvislosti s tím nové nenabýt. Tento postup ale není uplatňován v případech osob s pouze jedním státním občanstvím, jelikož se musí předcházet vzniku bezdomovectví. Pozbýt občanství tedy osoba může v situacích jako: prohlášením před soudem či státním orgánem (tzv. zřeknutí, většinou se uplatňuje u států praktikující princip ius soli), přijetím státního úřadu v cizí zemi, při spáchání protistátního trestného činu, při porušení věrnosti státu (např. nástupem do vojenské služby jiného státu) nebo při dlouhodobém pobytu v jiné zemi s úmyslem nevrátit se.[22] V některých případech může být toto odebrání státního občanství bráno jako sankce.

K zániku státního občanství by ale nemělo docházet, pokud se stát rozdělí. Jednotlivec by měl získat státní občanství alespoň jednoho státu.

1.3.1 ZMĚNY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

Změna v pozbývání státního občanství České republiky po 1. lednu 2014 doznala jedné zásadní transformace, a to takové, že nabytí cizího státního občanství již neznamená zánik občanství českého. Připouští se tedy institut dvojího občanství. Tento stav byl čím dál více podporován veřejností, a jelikož mezinárodní migrace vzrůstá, rozhodla se na to Česká republika reagovat. Zůstává zde stále obava z nedostatečné loajálnosti k České republice. Takže nyní už se nevyžaduje pozbytí cizího státního občanství před nabytím českého; český občan se ho již nemusí vzdát, pokud nabude cizí; osoby, které v minulosti kvůli této podmínce ztratily české občanství, ho budou moci získat zpět. Dvojí občanství se vztahuje i na ty případy, kdy si osoba požádala o cizí státní občanství a do konce roku 2013 její případ nebyl rozhodnut, tak všechny podmínky se na ni vztahují podle dosavadní úpravy, ale ustanovení o pozbytí státního občanství se nepoužijí. Závisí pouze na jiné zemi, jestli ta připouští dvojí občanství nebo ne.

V minulosti se tedy dvojí občanství vylučovalo, výjimkou byly případy uzavření manželství nebo narození.

Nyní zůstává pouze jediný způsob pozbytí státního občanství a to prohlášením o vzdání se státního občanství České republiky. Tato osoba ale musí splňovat určité podmínky, jako trvalé zdržování se na cizím území, nebýt v České republice přihlášena k trvalému pobytu a zároveň musí být občanem cizího státu nebo o jiné státní občanství teprve žádat. Tímto se zabraňuje

[22] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 11 - 13.

případům osob bez státního občanství. [23] Toto prohlášení se činí před zastupitelským úřadem nebo před krajským úřadem, kde měla osoba poslední trvalý pobyt. [24] Do tohoto prohlášení lze zahrnout i dítě a vyžaduje se souhlas i druhého rodiče. Pokud je zahrnuto dítě starší 15 let, musí se přiložit jeho souhlas s úředně ověřeným podpisem. Osoba pak pozbývá státní občanství České republiky dnem, kdy si převezme doklad o pozbytí státního občanství České republiky.

Před 1. lednem 2014 se dalo pozbýt státní občanství také prohlášením. Osoba se také musela zdržovat v cizině a současně musela být státním občanem cizího státu. Toto mohla udělat pouze osoba starší 15 let, a pokud byla mladší, bylo možné ji zahrnout do prohlášení rodičů. Prohlášení se činilo pouze před zastupitelským úřadem České republiky.

1.4 DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ

K tomuto stavu patří osoby, nazývané též bipolité, které mají dvě či více státních občanství. Často se tak stává z hlediska odlišných právních pravidel, které upravují nabývání a pozbývání státního občanství, ale v dnešním moderním a globalizovaném světě se tak děje z důvodu migrace lidí mezi státy a jejich usídlování se na různých místech nebo uzavírání smíšených manželství. Příkladem jak dojít k dvojímu občanství může být narození dítěte rodičům, kteří mají občanství dvou odlišných států, již oba uplatňují princip ius sanguinis; narození rodičům se státním občanstvím státu ius sanguinis ale na území státu ius soli [25]; nebo pokud osoba požádá o státní občanství jiného státu a není zde podmínkou vzdání se dosavadního. [26]

Případ dvojího občanství byl donedávné doby pokládáno státy za nežádoucí jev. Může totiž docházet k různým problémům, například s uplatňováním diplomatické ochrany. Obyčejové právo upravuje stav osob s dvojím občanstvím. Jedinec se nemůže odvolat na jiné občanství, které má, u státu, jehož je také státním občanem. U třetího státu je osoba pokládána za občana jednoho státu, a to na základě principu efektivity. Je tedy považován za občana toho státu, se kterým má nejužší vztah, například na základě toho, které občanství nabyl poslední, nebo kde má trvalý pobyt, zaměstnání atd. Byly také uzavřeny různé právní předpisy, které měly těmto případům předcházet. Například Úmluva o omezení případů vícerého občanství a vojenských povinností v případě vícerého občanství z roku 1963. Státy, které byly smluvní stranou této

[23] Viz podkapitola 1.5
[24] Pokud nikdy trvalý pobyt v České republice neměla, místně příslušní je Úřad městské části Praha 1.
[25] Zde by bylo možné dosáhnout až tří státních občanství, pokud by tomu nebránili pravidla mezinárodního práva.
[26] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 14, 15.

úmluvy, tedy praktikovaly pravidla, že pokud osoba dobrovolně nabyla jiné státní občanství, pozbude to dosavadní. Ale neznamená to zánik občanství ve všech případech, úmluva vyjmenovává i výjimky, za kterých si osoba může dosavadní ponechat a tak vlastnit dvojí občanství, například situace uzavření manželství. Jak již název napovídá, týká se úmluva také vojenské povinnosti, která v minulosti činila značné problémy. Splnění těchto povinností bylo vyžadováno pouze v jednom státě a to ve státě s trvalým bydlištěm, nebo si mohl do 19. roku věku svobodně vybrat. [27]

Jak již bylo řečeno, dvojí státní občanství bylo dlouho dobu vnímáno jako jev nežádoucí. Do roku 1948 jednotlivec nedisponoval skoro žádnými právy, která by mu přiznávalo mezinárodní právo veřejné, proto vícero občanství byl stav, kterému se muselo v co největším počtu zabraňovat. Vyžadoval se spíše absolutní výkon svrchovanosti než uplatňování práv jednotlivce. Negativně je vnímáno dále i v druhé polovině 20. století, protože to sebou neslo spory ohledně případného výkonu vojenské služby, veřejných funkcí nebo výkonu diplomatické ochrany. Největší odpor k dvojímu občanství vyjadřovaly nedemokratické režimy, hlavně tedy země východního bloku, kde byl za cíl stanoven absolutní výkon nad občanem. Naopak nadčasově se jevil pohled států britského dominia a Latinské Ameriky, jako Kanada, Austrálie, Brazílie nebo Argentina, které se nebránily dvojímu občanství. [28] Tento nový pohled se začíná uplatňovat také v poslední době, kdy státy upravují svoje právní řády a umožňují svým občanům mít více státních občanství. Dbá se tu na větší uplatňování práv a svobod jednotlivce. Už roku 1997 v Evropské úmluvě o státním občanství se uvádí, že dvojí občanství je normální jev, protože Evropa se snaží stavět zájmy jednotlivce nad zájmy státu. Zkonkrétňuje určitá pravidla, aby nabytí občanství bylo snazší, má se předcházet vzniku osob bez státního občanství a vyžaduje, aby požadovaná délka pobytu pro přiznání státního občanství nepřevyšovala 10 let. Stát nesmí přistupovat ke svým občanům, kteří mají i jiné státní občanství diskriminačně. [29]

Mohou existovat případy, kdy lidé dvojí občanství chtějí získat účelně, někdy až podvodně. Tzv. nelegální dvojí občanství mohou mít osoby, které nabudou nové státní občanství ve státě, kde je možnost vícero občanství povolena, ale tuto událost v původním státě neoznámí, protože tento stát to zakazuje. Taková osoba má nelegální dvojí občanství a těží z tohoto stavu. Často se takto stává v souvislosti s nabytím občanství zemí Evropské unie, protože tím

[27] POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 4., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 57 – 58.
[28] Jde hlavně o země uplatňující princip ius soli.
[29] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 14 – 21.

získá občanství EU, s čímž je spojeno dalších mnoho výhod. [30] Známé jsou případy tureckých občanů žádajících o občanství německé. Stejná situace se objevuje ve východní Evropě, kdy nejčastěji občané Makedonie nebo Moldavska žádají o občanství Rumunska nebo Bulharska. Pokud se původní stát o tomto stavu dozví, je zbaven tohoto občanství k datu nabytí nového.[31]

1.5 BEZDOMOVECTVÍ

Osoba bez jakéhokoliv státního občanství je bezdomovcem, jinak též nazývaném apatridou nebo apolitou. Nad touto osobou nevykonává svoji moc žádný stát, tudíž jí nejsou dostatečně zajištěna práva a svobody. Žádný stát není povinen poskytnout této osobě diplomatickou nebo konzulární ochranu, ani ji přijmout na svém území. [32] Osobou bez státního občanství se jedinec může nejčastěji stát z nedostatečné úpravy udělování občanství ve vnitrostátních řádech. Pokud se osoba narodí na území státu uplatňující princip ius sanguinis rodičům bez státního občanství nebo se státním občanstvím země ius soli, tak se stane apatridou. Další případy mohou nastat během života, kdy osoby pozbudou dosavadní státní občanství, ale nenabudou nové. To by se mohlo stát v případech sňatku, osvojení nebo za situace, kdy občané zaniklých států nezískají občanství nové. [33]

Je tedy zřejmé, že tento stav je v mezinárodním prostředí velice nežádoucí. Státy se tento jev snaží co nejvíce eliminovat přijímáním různých úmluv. Přijetím Úmluvy o postavení osob bez státního občanství z roku 1954 se státy zavazují zajistit osobám bez státního občanství právní postavení jako uprchlíkům, ale bez práva sdružovacího a na zaměstnání. Je jim tedy přiznán minimální cizinecký standard. [34]

Velmi významným prvkem redukujícím bezdomovectví je Úmluva o omezení případů bezdomovectví z r. 1961. Upravuje určitá pravidla, jak mají státy postupovat, aby předcházely vytváření osob bez státního občanství. V článku 1 je uvedeno základní pravidlo, že stát má udělit státní občanství osobě narozené na jeho území, a která by se jinak stala apatridou. Stát v podstatě ani nemůže odmítnout udělit občanství na žádost, kterou způsobem stanoveným vnitrostátním právem příslušnému orgánu podá dotyčná osoba nebo která bude podána jejím jménem. [35] Toto je především adresováno státům, které uplatňují princip ius sanguinis. A pro

[30] Viz kapitola 2.3
[31] EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21.
[32] Tamtéž, s. 24.
[33] To se může stát v případě, kdy při zániku státu pobývali v zahraničí.
[34] DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, s. 242.
[35] ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Vydání třetí. Praha. C. H. Beck, 2010, s. 43.

stát praktikující druhý princip je rozhodující článek 4 [36], kdy stát udělí státní občanství osobě nenarozené na jeho území, která by se ale jinak stala bezdomovcem, a alespoň jeden z rodičů byl v době narození dítěte státním občanem tohoto státu. Fyzická osoba se nesmí stát osobou bez státního občanství ani v případě převodu území (čl. 10). Tím se řeší, že veškeré smlouvy o postupování území by měly obsahovat ustanovení o tom, jak budou vypořádáni občané a jejich vztahy se státem. Zásadní věcí je, že státy nezbaví osobu jejího občanství, kdyby se v konečném důsledku měla stát osobou bez státního občanství (čl. 8). Též je stanoveno, že státy nesmí zbavit žádného člověk státního občanství z důvodů rasových, etnických, náboženských nebo politických (čl. 9). [37]

[36] Čl. 4: „Smluvní stát udělí své občanství osobě na území smluvního státu nenarozené, která by jinak byla bez státní příslušnosti, byl-li jeden z jejích rodičů v době, kdy se narodila, občanem tohoto státu."
[37] ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Vydání třetí. Praha. C. H. Beck, 2010, s. 45.

2. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE

2.1 POJEM OBČANSTVÍ EU

„Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“ [38] Jak můžeme nalézt v judikatuře Soudního dvora Evropské unie, status občana Unie je určen k tomu, aby byl základním statusem státních příslušníků členských států, z čehož vyplývá, že to umožňuje těm, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení.[39] Občanství Unie je pojem relativně nový, byl zaveden až Maastrichtskou smlouvou roku 1993, ale o jeho dosažení a hodnoty s ním spojené se usilovalo už mnohem dříve. Hlavní důvod evropského občanství je posílit a zvýšit evropskou identitu a umožnit občanům mnohem intenzivněji spolupracovat v evropském integračním procesu.

Občanství unie s sebou nese mnoho práv a výhod pro občany, ale je zajímavé si povšimnout, do jaké míry jsou sami občané o něm informováni. Pojem „občanství EU“ je znám většině jejích občanů, což představuje asi osmdesát procent unijní populace. Význam tohoto pojmu bohužel neznala ani polovina účastníků průzkumu [40]. Devět z deseti dotazovaných vědělo, že mají občanství svého státu a zároveň občanství Evropské unie. Nicméně pětina z nich se domnívala, že je to na jejich svobodné vůli, jestli ho chtějí přijmout nebo, že je nutné o něj zažádat. Nejlépe seznámeni jsou lidé s právem mobility, jež se jich dotýká při jejich cestách pracovních, rekreačních, ale také při změně bydliště v rámci členských států. Je dosti překvapující, jak dobře je široká veřejnost seznámena s novým právem občanské legislativní iniciativy umožňující vyzvat Komisi k podání návrhu legislativního aktu. Výsledky průzkumu konaného v roce 2010 ve 27 zemích dokazují, že informovanost občanů se od posledního průzkumu, který se konal v roce 2007, příliš nezvýšila. Lidé jsou o evropském občanství informování jen zběžně. Z průzkumu dále vyplývá, že evropskému občanství nejvíce rozumí muži mezi 25 a 39 lety, vzdělaní, žijící v centrech velkých měst. Naopak lidé starší 55 let s nejnižším vzděláním a žijící na venkově se v těchto pojmech většinou neorientují. Největší problémy s informovaností pak nacházíme u občanů Řecka, Velké Británie nebo Francie.[41]

[38] Čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie.
[39] C-184/99 Grzelczyk, bod 31; C-209/03 Bidar, bod 31.
[40] Bleskový průzkum Eurobarometer, jehož cílem bylo objasnit, jak jsou občané Unie seznámeni se statusem občana Unie. Zadalo Generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost.
[41] http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu_citizenship_analytical_report_102010_en.pdf

S občanstvím Evropské unie je mimo jiné spojena i Komise, která monitoruje, jak členské státy provádějí práva týkající se evropského občanství. Vydává zprávy, jež uvádí hlavní překážky, kterým mohou občané čelit ve vykonávání svých občanských práv, a snaží se tak tyto překážky odstraňovat. Podává je Evropskému parlamentu, Radě a Hospodářskému a sociálnímu výboru, a to každé tři roky.
Už třicet let jsou pořádány tzv. Evropské roky, které mají vyvolat zájem a povědomí o důležitých tématech evropské politiky. Pro rok 2013 bylo zvoleno téma evropského občanství.

2.2 ZÁKLADY OBČANSTVÍ EU

Evropské společenství založené z ekonomických důvodů, z počátku vůbec nezahrnovalo pojem občanství. Nicméně v důsledku jeho dalšího rozvoje a prohlubování integrace začalo se o tomto institutu diskutovat, postupem času však nebylo o jeho nutnosti pochyb.
Maastrichtská smlouva podepsaná roku 1992 přinesla mnoho inovací, v čele s vytvořením Evropské unie a jejích tří pilířů. [42] Takto modernizovaná Unie si za svůj hlavní cíl určila upevňování ochrany a zájmů státních příslušníků svých členských zemí a to hlavně prostřednictvím občanství Unie. [43] V článku 8 původní verze Smlouvy o Evropské unii je uvedeno: „Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského tátu, je občanem Unie.“ Výklad tohoto článku byl však pro členské státy velmi problematický a to především pro Dánsko, neboť nebylo jasné, zda občanství Unie doplňuje občanství členského státu nebo jej nahrazuje. V původním článku už byla zavedena i práva a povinnosti s tímto občanstvím spojená. Práva zde uvedená jsou nadále základními atributy občanství,[44] povinnosti však zde vyjmenovány nejsou.
Amsterodamská smlouva, která byla podepsána roku 1997, pozměňuje jak Smlouvu o Evropské unii, tak i další související akty a můžeme v ní nalézt podrobnější specifikaci evropského občanství. Je v ní uvedeno, že občanství Unie státní příslušnost pouze doplňuje, ale nenahrazuje, což ujasnilo právní výklad evropského občanství a odstranilo řad problémů.
Díky Lisabonské smlouvě, která přinesla další institut související s občanstvím Unie [45], se Listina základních práv Evropské unie stala závazným právním aktem. Tento dokument zpřesňuje základní práva důležitá pro Evropskou unii, do nichž spadají i práva spojená s občanstvím EU.

[42] Tři pilíře: Evropské společenství; společná zahraniční a bezpečností politika; policejní a justiční spolupráce v trestních věcech.
[43] Smlouva o Evropské unii, původní verze.
[44] Podrobněji v otázce 2.3
[45] Podrobněji v otázce 2.3.5

2.3 PRÁVA SPOJENÁ S OBČANSTVÍM EU

Každému občanu plynou práva spojená s jeho státním občanstvím. Výhodou doplňujícího občanství Evropské unie je, že přidává práva, která jsou stejná pro všechny občany členských států. Je to právo mobility, volební práva, konzulární ochrana, petiční právo, možnost občanské legislativní iniciativy a další práva, která budou stručně popsána v dalších podbodech. Tyto práva jsou uvedena v článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie a dále jsou rozvedeny v dalších článcích Smlouvy. Článek 20 též uvádí, že občané mají povinnosti, ty ale dále nevyjmenovává.

V rámci použití Smluv je zakázána jakákoliv diskriminace, a hlavně diskriminace na základě státní příslušnosti. [46] K čemuž se vyjádřil i Soudní dvůr v několika svých rozsudcích.

2.3.1 PRÁVO MOBILITY

Toto právo se týká svobodného pohybu a pobytu na území členských států. Patří sem jak pohyb za ekonomickým, tak i za neekonomickým účelem, který jej doplňuje, neboť ekonomický pohyb byl předpokládán už od počátku realizace vnitřního trhu. Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je zakotveno v článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie a je dále zahrnuto v dalších právních aktech.

Každý občan Evropské unie má zaručen vstup na území jiného členského státu jen s platným průkazem totožnosti nebo s platným cestovním pasem. Toto je jediná podmínka, která musí být občanem splněna, aby se mohl volně pohybovat po území Evropské unie. Pokud však u sebe platný doklad nemá, musí mu být poskytnuta možnost se nějakým způsobem prokázat nebo své doklady získat. Dále je volný pohyb možné omezit jen pokud je nutné chránit veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví nebo pokud by se osoba stala zátěží pro sociální systém.

Právo pobývat na území jiného členského státu má občan po dobu až tří měsíců. To mu zaručuje, že nemusí dokládat žádné písemnosti o pobytu, ale stačí mu být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Dobu pobytu, která je delší než tři měsíce, si upravuje každý stát samostatně a záleží jen na něm, zda bude požadovat písemnosti týkající se pobytu nebo ne. Většinou se jedná o migraci za účelem práce nebo studia, s čímž musí občan EU obvykle dokládat, že nebude přítěží pro sociální systém státu a že má zajištěné zdravotní pojištění.

K občanu Evropské unie, který má v úmyslu cestovat v rámci Unie nebo přesídlit do jiného členského státu, se mohou připojit členové jeho rodiny, ale pouze rodinní příslušníci v přímé

[46] Čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

linii jako rodiče, prarodiče nebo potomci, anebo manželé či registrovaní partneři, jestliže je to v cílové zemi umožněno. Ti mohou vstoupit na území jiného státu s platným cestovním pasem nebo v případě, že tato země vyžaduje vstupní vízum, tak také s ním. Evropská unie ale žádá členské státy, aby těmto rodinným příslušníkům zjednodušili získání vstupního víza. Tito rodinní příslušníci mohou být také žádáni, aby potvrdili příbuzenský vztah s občanem EU. Toto vše je upraveno ve směrnici o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (směrnice 2004/38/ES). [47]

Toto právo pohybu a pobytu platí na území celé Evropské unie a také na území Islandu, Lichtenštejnska a Norska, které jsou součástí Evropského hospodářského prostoru.

2.3.2 VOLEBNÍ PRÁVO

„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.“ [48]

Volby do Evropského parlamentu se konají každých pět let a každý občan Evropské unie s volebním právem a s místem pobytu mimo svůj domovský stát si může vybrat, kde chce volit nebo být volen, zda ve své domovské zemi nebo v zemi svého pobytu. Učinit tak však může pouze v jedné zemi. Pokud si vybere hlasování nebo kandidaturu v jiné zemi než ve své domovské, musí také splnit předpisy, které platí pro příslušníky tohoto státu. Podmínkou pro účast v takových volbách může také být nárok, aby osoba v té zemi strávila určitý čas. Tak se často děje v zemích, kde příslušníci jiných členských států tvoří více jak 20 % obyvatel, což je třeba případ Lucemburska. [49]

Státní příslušník jiného členského státu může také volit nebo být volen v obecních volbách v zemi svého pobytu a to za stejných podmínek jako zdejší státní občané. Toto pravidlo platí však jen pro volby obecní nebo místní. Pro volby vyšší, jako například krajské a státní, platí jiná pravidla a každá země si upraví sama, zda toto právo přizná i jiným občanům. Určité omezení pro volby místní můžeme najít například ve Francii, „kde cizí státní příslušníci nemohou být starosty a místostarosty, protože ti mají zvláštní úlohu při volbách do senátu.“[50]

[47] Tuto směrnici Česká republika transponovala plně až v roce 2007.
[48] Čl. 20 Smlouvy o fungování Evropské unie.
[49] SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 31.
[50] Tamtéž.

2.3.3 KONZULÁRNÍ OCHRANA

Právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterékoli země EU uvedené v článku 23 Smlouvy o fungování Evropské unie zvyšuje jistotu občanů Evropské unie a zlepšuje jejich postavení při nečekaných událostech v zemích mimo Evropskou unii. Jedná se o pomoc poskytnutou občanovi EU, jenž nemá na území dané země zastupující úřad svého státu, diplomatickým nebo konzulárním úřadem jiné země Evropské unie, který mu garantuje poskytnutí stejných podmínek jako svému vlastnímu občanovi. Toto právo je též zaručeno v Listině základních práv Evropské unie v článku 46. Pro poskytnutí pomoci musí být splněny tři podmínky: (1) žádající o pomoc je občanem jednoho členského státu, (2) žádá o pomoc v mimořádně nouzové situaci mimo území Evropské unie a (3) na tomto území se nenachází diplomatický nebo konzulární úřad jeho domovského státu. Musí se tedy jednat o mimořádnou situaci, pro jejíž účely bylo vydáno rozhodnutí 95/553/ES, které uvádí případy nouzových situací. Ty zahrnují například případy úmrtí, zatčení nebo zadržení nebo případy vážných nehod a onemocnění. Jedná se opravdu o případy závažné a nikoli o poskytování turistických informací, právní pomoci nebo pomoci při ekonomických potížích.

Nejedná se tedy o jednotnou konzulární pomoc, přesto je to určitý posun ve spolupráci. K níž by mohla také přispět i Evropská služba pro vnější činnost, která by se jinými slovy dala popsat jako unijní diplomacie. Ta by měla pomáhat v prosazování vnější politiky a spolupracovat s diplomatickými službami členských států. [51]

2.3.4 PETIČNÍ PRÁVO

Petiční právo k Evropskému parlamentu jako jedno z práv spojených s občanstvím Evropské unie je uvedeno v článku 24 Smlouvy o fungování Evropské unie a dále je zakotveno v článku 227. Zaručuje občanům Unie a každé fyzické osobě, která má bydliště na území Unie, nebo právnické osobě se sídlem v jednom členském státě předkládat petici Evropskému parlamentu v oblastech, ve kterých Unie vykonává svoji činnost. Osoby tuto petici mohou podávat samostatně nebo ve spojení s jinými osobami. Předmět petice by se měl přímo týkat osoby, která tuto petici podává a to v oblastech, které hlavně spadají do článku 4 Smlouvy o fungování Evropské unie, jako je například životní prostředí, ochrana spotřebitele nebo sociální politika. Petice musí být předložena v jednom z úředních jazyků Evropské unie. Dále se jí zabývá Petiční výbor, který pokud shledá petici přípustnou, podnikne další kroky, jež vedou ke splnění žádosti, stížnosti nebo připomínky a poté informuje osobu, která danou petici podala.

[51] SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 342.

2.3.5 OBČANSKÁ LEGISLATIVNÍ INICIATIVA

Celkem nový institut přinesla Lisabonská smlouva, která zavedla evropskou občanskou iniciativu. Prvek přímé demokracie, který je zakotven v článku 11 Smlouvy o Evropské unii a odkazující dále na článek 24 Smlouvy o fungování Evropské unie. Této možnosti mohou využít občané EU, aby vyzvali Komisi k podání návrhu legislativního aktu, který se v jejich očích zdá nezbytný k provedení Smluv. Pro tento akt je potřeba nejméně jednoho milionu občanů Evropské unie s volebním právem do Evropského parlamentu z nejméně sedmi členských států. Každý stát má určený minimální počet občanů, který se musí zúčastnit, aby tento stát mohl být zahrnut. Toto kritérium je zohledněno podle lidnatosti daného státu. Pokud je tato iniciativa shodná s hodnotami Evropské unie, rozběhne se jednoroční lhůta pro získání daného množství podpisů.

2.3.6 DALŠÍ PRÁVA SPOJENÁ S OBČANSTVÍM EU

Občanství Evropské unie přináší i další práva, ať už zahrnutá v článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie, či nikoli, ale všechna tato práva mají své místo ve struktuře Evropské unie.

Občan se může obrátit na evropského ombudsmana v případě, že není spokojen s výkonem správy některého z orgánů Evropské unie, a tento na stížnost jemu zaslanou nereaguje. Přitom může občan podat stížnost na kterýkoli orgán EU vyjma výkonu soudní funkce Soudního dvora. Evropský ombudsman může vyšetřovat a dotazovat se určitého orgánu, jenž zpravidla veškerým námitkám vyhoví. Ombudsman svoje vyšetřování ukončí, pokud byla podána žaloba k Soudnímu dvoru v té samé věci. Kritéria na osobu podávající stížnost jsou stejná jako v případě petic k Evropskému parlamentu, musí tedy být občan Evropské unie, fyzická osoba s bydlištěm na území členského státu nebo právnická osoba se sídlem na území Evropské unie.

Velmi důležité je právo umožňující se obracet na orgány a poradní instituce Unie a to v jakémkoli z jazyků Smluv a obdržet v tomto jazyce odpověď. Podle článku 55 Smlouvy o Evropské unii je v dnešní době 24 úředních jazyků Evropské unie. Toto právo je spojeno s vydáváním Smluv, s právem petičním, se stížnostmi k evropskému veřejnému ochránci, s vydáváním rozsudků a veškerou byrokracií související s Evropskou unií.

3. DVOJÍ STÁTNÍ OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EU

3.1 JUDIKÁTY TÝKAJÍCÍ SE DVOJÍHO STÁTNÍHO OBČANSTVÍ

Dvojí státní občanství se objevuje čím dál častěji v návaznosti na práva udělená nejdříve Evropským společenstvím a později též Evropskou unií. Souvisí převážně s volným pohybem osob dále rozšířeným na volný pobyt a usazování osob v rámci Evropské unie. Aniž by tento institut byl někde upraven, je potřeba jej řešit. Tím zásadním judikátem této oblasti je případ Micheletti, který předbíhá svoji dobu a upravuje tuto problematiku ještě před vydáním důležité Maastrichtské smlouvy, jež na začátku devadesátých let zavádí institut občanství EU. Ten zakotvuje základní práva příslušející všem občanům členských států a má tak přesah přes národní hranice [52]. V této době se také judikatura podstatně věnuje diskriminaci na základě státní příslušnosti, která je doslovně zakázána v článku 18 Smlouvy o fungování Evropské unie. Již z judikatury můžeme vyčíst, že je zakázáno rozlišovat mezi občany různých členských států. Jak je uvedeno v rozhodnutí ve věci D'Hoop, kdy má obecně každý občan Evropské unie právo na rovné zacházení – protiprávní by tedy bylo i rozlišování mezi občany jednoho státu, pokud by na některé z nich měly dolehnout určité nepříznivé důsledky jen proto, že využili možností nabízených unijním právem. Soud ale připustil, že mohou existovat legitimní národní zájmy, které ospravedlní jisté odlišnosti v právech a povinnostech. Je však důležité sledovat dodržování zásady proporcionality, tedy musí být splněn požadavek, že existují objektivní okolnosti, které nezohledňují občanství dotčených osob a to omezení je přiměřené legitimním cílům, které národní právo sleduje. [53]

Najdeme ale také několik rozsudků Soudního dvora Evropské unie, které se věnují případům spojeným s dvojím občanstvím, a které rovněž souvisí s různými oblastmi práva, jako například s daňovou oblastí, pohybem pracovníků, uznáváním studia, se sociálními dávkami a dalšími.

Průlomovým rozsudkem v otázkách dvojího státního občanství je již zmíněný případ Micheletti, který byl rozhodnut dříve, než vešla v účinnost Maastrichtská smlouva, která zavedla občanství EU. Pan Micheletti získal dvojí státní občanství, argentinské na základě ius soli a italské na základě ius sanguinis [54]. Žil v Argentině a tam také získal příslušnou kvalifikaci k výkonu zubního lékaře. Poté odcestoval do Španělska, kde mu byla jeho

[52] Viz podkapitola 2.3
[53] LYČKA, M., KUNC, B., ŠLÉGROVÁ, K., A KOL. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie*. 1. vydání, Linde Praha a.s., Praha, 2010, s. 111.
[54] Viz podkapitola 1.2

kvalifikace uznána a bylo mu také vydáno dočasné povolení k pobytu. Když ale pak žádal o povolení k trvalému pobytu, protože se tam chtěl usadit a využít svého práva na podnikání, španělské orgány mu nevyhověly. Argumentovaly tím, že v takovém případě, pokud má osoba dvojí občanství, upřednostní se takové, kde má osoba své obvyklé bydliště. A protože pan Micheletti žil v Argentině, tak jeho žádost byla zamítnuta. Soudní dvůr Evropské unie se s tímto rozhodnutím neztotožnil. Předběžná otázka v tomto řízení zněla, zda mohou být určitá ustanovení Smlouvy vykládána tak, že při aplikaci vnitrostátních předpisů se odepře státnímu příslušníkovi jiného členského státu, jenž je také příslušníkem nečlenského státu a tam též pobývá, jeho právo k podnikání. Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl negativně: „Ustanovení komunitárního práva o svobodě usazování (podnikání) zakazují odepřít tuto svobodu občanovi jiného členského státu, který je rovněž občanem nečlenského státu, se zdůvodněním, že podle práva přijímacího státu je považován za příslušníka nečlenského státu.[55] Při zodpovídání na předběžnou otázku, došel Soudní dvůr také k dalším závěrům. Je ponecháno v pravomoci členských států, aby upravily své podmínky nabytí a pozbytí státního občanství. Zároveň ale nesmí legislativně omezit důsledky toho, že je někdo příslušníkem jiného členského státu, tím, že by určovaly podmínky pro uznávání takové státní příslušnosti, s níž je spojován výkon základních svobod zaručených Smlouvou (článek 10 rozhodnutí SDEU) [56]. Soud se také postavil odmítavě k názoru španělských orgánů, které ve svém odůvodnění daly přednost obvyklému bydlišti před občanstvím členského státu. Stát nesmí podmiňovat příslušnost ke Společenství [57] podle obvyklého bydliště, pokud má osoba občanství členského i nečlenského státu. [58] Dalo by se říci, že tímto se poněkud upouští od principu efektivity, ale zde je tak děláno ve prospěch občana členského státu. Pokud tedy osoba prokáže příslušnými dokumenty, že je občanem některého ze členských států, tak další členský stát není oprávněn zpochybňovat a upřednostnit na základě vnitrostátního práva příslušnost k nečlenskému státu (článek 14 rozhodnutí SDEU) [59]. Další případy jsou pak z určité části postaveny na rozsudku ve věci Micheletti.

Jiné rozhodnutí, kde se objevuje problém s dvojím občanstvím je případ Scholz. Paní Scholz byla občanka Německa a na základě sňatku získala také italské občanství. Do té doby

[55] PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*, 1. díl. 1. vydání. Linde Praha a.s., Praha, 2000, s. 195.
[56] Tamtéž s. 194.
[57] V době rozsudku název Evropské společenství, dnes již Evropská unie.
[58] LYČKA, M., KUNC, B., ŠLÉGROVÁ, K. A KOL. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.* 1. vydání. Linde Praha a.s., Praha, 2010, s. 112 – 113.
[59] PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora, 1. díl*. 1. vydání. Linde Praha a.s., Praha, 200, s. 195.

pracovala na německé poště, která byla brána jako veřejná služba. Po vzniku manželství žila v Itálii a tam se také ucházela o místo pracovníka kantýny na univerzitě. Při výběrovém řízení ale neuspěla, protože na základě kvalifikace a předchozí praxe prý nesplňovala požadavky. A jelikož se na seznam úspěšných kandidátů pro nedostatek bodů nedostala, rozhodla se proti tomu ohradit, s poukázáním na to, že nebyla vzata v úvahu její předchozí praxe v Německu a že seznam neobsahoval, jaké předchozí zkušenosti byly pro výběr relevantní. Soud poté podal předběžnou otázku, kterou chtěl zjistit, zda mohou články 7 a 48 Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (nyní čl. 18 a 45 SFEU) [60] být interpretovány v tom smyslu, kde v souvislosti s otevřenou soutěží ke splnění požadavků nespadajících do výhrad uvedených v článku 48 SEHS, je možné nebrat v úvahu práci vedenou ve veřejné službě jiného členského státu, když práce pro veřejného zaměstnavatele ve státě, kde je soutěž zveřejněna, je tato zkušenost brána jako relevantní pro účely úspěšných kandidátů. Tehdy také Evropský soudní dvůr došel k závěrům, že je zakázána jakákoliv zjevná diskriminace na základě státní příslušnosti, ale rovněž všechny skryté formy, které při použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku. To, že paní Scholz získala italské občanství, nemá vliv na uplatňování zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. V tomto případě se musí též vzít v úvahu její občanství německé, protože tam rovněž pobývala, pracovala a využila svého práva pohybu pracovníků. Závěrečným rozsudkem tedy soud určil, že pokud práce nespadá do článku 48 SEHS odst. 4 (nyní článek 45 SFEU) [61], tak se musí zohlednit i předchozí zaměstnání uchazečů ve veřejné službě v jiném členském státě. Nesmí se tedy rozlišovat, zda tato práce byla vykonávána v daném státě nebo v jiném členském státě.[62]

Další případy týkající se dvojího státního občanství budou podrobněji rozebrány v následujících podkapitolách.

[60] Článek 18 SFEU = zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti (dříve článek 7 ESHS).
[61] Článek 45 odst. 4 SFEU = Článek 45 se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě. (dříve článek 48 ESHS).
[62] Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1994 ve věci C-419/92 Scholz 1994, I-00505 SbSD.

3.2 PŘÍPAD GARCÍA AVELLO

Případ se týká rozsudku ze dne 2. října 2003, ve kterém Evropský soudní dvůr [63] rozhodl o předběžné otázce týkající se výkladu článku 17 a 18 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní články 20 a 21 SFEU). Spor se vedl mezi Carlosem Garcíou Avellem a Belgickým státem, a jehož slyšení se zúčastnila dánská i nizozemská vláda a také Komise tehdy ještě Evropských společenství.

3.2.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU

Ve věci původního řízení se jednalo o změně příjmení dětí Carlose Garcíi Avella a jeho manželky I. Weber. Ti se vzali roku 1986 v Belgii a tam také žili. Poté se jim narodily dvě děti, které nesly dvojí občanství, a to belgické a španělské. Děti byly po narození registrovány u belgických úřadů s příjmením „García Avello“, ale rovněž u konzulárního oddělení španělského velvyslanectví v Belgii pod jménem „García Weber“. Rodiče poté chtěli změnit příjmení dětí v Belgii podle španělské tradice zakotvené ve španělském právu, tedy dle toho, jak byly zaregistrovány u konzulárního oddělení. Tam se příjmení sestavuje z prvního příjmení otce, za kterým následuje příjmení matky. Podali tedy žádost ministrovi spravedlnosti na změnu příjmení. Belgické orgány navrhly změnu na pouhé „García“, to ale žalobce a jeho manželka odmítli. Poté byla zamítnuta i žádost podaná samotnému ministru, který se ve svém vyjádření vyslovil, že neexistují vážné důvody pro tuto změnu a není ani proč postoupit tuto změnu ke králi, který může ve výjimečných případech z vážných důvodů takovou změnu připustit. Žalobce domnívaje se, že byl zkrácen na svých právech, se rozhodl podat návrh na zrušení rozhodnutí. Odvolací instance se po vyslyšení stran rozhodla řízení přerušit a podala předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru.

Odmítnutí žádosti belgickými orgány mělo své opodstatnění v belgických předpisech. Podle belgického mezinárodního práva soukromého spadají otázky týkající se osobního stavu a způsobilosti občanů Belgie pod belgický režim, i když žijí v jiné zemi. Navíc podle článku 3 Haagské úmluvy o některých otázkách střetu zákonů o státním občanství může stát považovat osobu, která má jeho i jiné státní občanství, za vlastního státního příslušníka. Z toho tedy vyplývá, že i když děti jsou zároveň španělskými občany, tak na ně belgické orgány uplatňují režim vlastních občanů, a také proto, že otázky příjmení lze zařadit do osobního stavu. Další důvod, proč belgické orgány nechtěly přiznat změnu příjmení v požadovaném stylu, vycházel z toho, že tento způsob odporoval systému udělování příjmení zakotvenému v belgickém

[63] Nabytím účinnosti Lisabonské smlouva roku 2009 se Evropský soudní dvůr přejmenoval na Soudní dvůr Evropské unie.

právu. Pokud je určeno otcovství z otcovy strany nebo obou rodičů, tak dítě nese příjmení otce. Proto úřady zapsaly po narození děti jako „García Avello“, protože tak se to shodovalo s belgickým právem. Zajímavé ale je, že i v Belgii existují určité odchylky, například pokud by rodina žila v jiné zemi, kde by poté narozené dítě mělo jak belgické tak rovněž té dané země, je přípustné přiznat příjmení podle zahraničního práva. [64]

3.2.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH

Jak již bylo zmíněno výše, odvolací instance podala předběžnou otázku k Evropskému soudnímu dvoru na základě článku 243 ES (nyní 267 SFEU) [65]. Jejím cílem bylo zjistit, zda „*mají být zásady práva Společenství v oblasti evropského občanství a volného pohybu osob, zakotvené zvláště v článcích 17 a 18 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní 20 a 21 SFEU) ze dne 25. března 1957, vykládány tak, že brání belgickému správnímu orgánu, kterému byla předložena žádost o změnu příjmení týkající se nezletilých dětí pobývajících v Belgii, které mají dvojí státní občanství, a sice belgické a španělské, přičemž tato žádost není odůvodněna žádnou jinou zvláštní okolností než tím, že by tyto děti měly nést příjmení, jehož by byly nositeli na základě španělského práva a tradice, aby tuto změnu odepřel s uvedením, že tento typ žádosti je obvykle zamítnut z důvodu, že v Belgii děti nesou příjemní svého otce, zvláště jestliže postoj obecně přijímaný orgánem vyplývá z toho, že má za to, že přiznání jiného příjmení může v rámci sociálního života v Belgii vyvolat otázky, co se týče rodičovství k dotyčnému dítěti, je-li však pro účely zmírnění znevýhodnění spojených s dvojím státním občanstvím žadatelům, kteří se nacházejí v takové situaci, navrhováno, aby přijali jen první příjmení otce, a může-li být výjimečně, jestliže existuje málo hraničních určovatelů souvisejících s Belgií nebo jestliže je třeba zavést jednotnost příjmení mezi členy rodiny, přijato příznivé rozhodnutí?*“ [66] Do hry rovněž vstupuje článek 12 ES (nyní 18 SFEU) o zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, který se hojně vyskytuje i v případech dvojího státního občanství.

V první řadě bylo nutné zkoumat, zda tato situace vůbec spadá do práva Společenství. Evropský soudní dvůr se snažil na tuto otázku odpovědět z pohledu občanství Unie. Jak již dříve rozhodl v případech D’Hoop a Baumbast, tak každá osoba se státním občanstvím

[64] Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2003 ve věci C-148/02 García Avello; 2003, I-11613 SbSD.

[65] Článek 267 SFEU: Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie. Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

[66] Rozsudek García Avello, citovaný v poznámce pod čarou 64.

členského státu požívá statusu občana Unie, jenž je základním statusem státních občanů členských států. To umožňuje, aby osoby, které se nacházejí ve stejné situaci, požívali stejného zacházení nehledě na jejich státní občanství. Tímto se na ně tedy vztahuje i právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jak je uvedeno v článku 18 ES. Tohoto práva zprostředkovaně využily i děti žalobce, protože se dá říci, že díky rodičům mají legální pobyt v jiném členském státě, a tudíž tato situace zapadá do práva Společenství. Může se zdát, že tímto by se rozšiřovala působnost občanství Unie i na vnitrostátní situace, které by s evropským právem neměly nic společného. Tak tomu rozhodně není, protože i když otázky týkající se příjmení spadají do pravomoci členských států, tak stále platí, že tyto státy i v tomto případě musí dodržovat právo Společenství a přiznávat práva spojená s občanstvím Unie [67], jak již zmíněné právo svobodně se pohybovat a pobývat, právo volného pohybu pracovníků, či právo usazování.

Může také být matoucím, že Evropský soudní dvůr nazývá stav, kdy osoby žijí na území státu, jehož mají také státní občanství, legálním pobytem. V tomto případě to totiž bere z pohledu Španělska, že tyto děti mají španělské občanství, ale pobývají díky právu volného pohybu v jiném státě. Podle ESD nic nemění na věci, že tyto děti mají též státní občanství státu, kde pobývají. Neztotožňuje se totiž s pohledem Belgie, která podle již zmíněného článku 3 Haagské úmluvy uznává v tomto případě jediné občanství belgické. Soudní dvůr totiž tento článek vykládá tak, že je to pouze možnost států, ale ne jejich povinnost upřednostnit to jejich občanství. A nepřísluší státu, aby omezoval účinky udělení státního občanství jiného členského státu tím, že by vyžadoval splnění dodatečných podmínek pro uznání tohoto státního občanství za účelem výkonu základních svobod stanovených ve Smlouvě. [68] Takže pokud osoby využily svého práva volného pohybu a pobytu, musí tuto skutečnost stát akceptovat a přiznat ji takové osobě. Tím ESD navazuje na své průlomové rozhodnutí v oblasti dvojího státního občanství, tedy na rozsudek ve věci Micheletti.

Z belgické správní praxe však vyplývá, že stejně orgány připouští odchylky. Například je přípustné, pokud má osoba belgické státní občanství a zároveň občanství jiného státu, a tato osoba pobývá mimo belgické území, tak belgické úřady povolí změnu podle zahraničního práva. Ale odmítají se odchýlit od svého práva v případě dětí pana García Avella. Přitom ty se mohou domáhat toho, že jejich situace je rozdílná od situace pouze belgických občanů. Zde zasahuje zásada zakotvená v článku 12 ES (nyní článek 18 SFEU) o zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Jak již dříve Evropský soudní dvůr judikoval v případě D'Hoop, že

[67] Rozsudek García Avello (citovaný v poznámce pod čarou 64, bod 25).
[68] Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992 ve věci C-369/90 Micheletti 1992, I-04239 SbSD.

se srovnatelnými situacemi nemá být zacházeno odlišně a s rozdílnými situacemi nemá být zacházeno stejně, jedině pokud by to ospravedlňovaly objektivní důvody, které by se nevztahovaly na státní občanství a sledovaly by přiměřeně legitimní cíl.

Existují tedy případy, kdy osoby, které mají belgické i španělské státní občanství nesou příjmení odvozené od obou právních systémů. Bohužel v tomto případě to bylo osobám odepřeno. Tato situace ale může dotčené děti znevýhodňovat například v profesním i soukromém životě a dokumenty by v určitých ohledech nemusely být uznány právně účinnými ve státě, ve kterém mají rovněž státní občanství. [69] Belgie přidala dalších několik argumentů, proč postupovaly zrovna takovým způsobem a dánská a nizozemská vláda se k tomuto případu též připojila a přidala svůj názor. Mimo to, že belgické orgány uznávají pouze své státní občanství, i když osoba má vícero státních občanství, tak lpí na zásadě stálosti, která má podpořit sociální pořádek v zemi. A tuto zásadu stálosti mohou odsunout pouze výjimečné důvody, které v tomto případě podle orgánů splněny nebyly. Rovněž má tato praxe zabránit veškerým nejasnostem s určením totožnosti nebo rodičovství daných osob. Dánská vláda ve svém slyšení přidala důvod, že tento systém udělování příjmení má přispět k usnadnění začlenění a že se tímto sleduje cíl stanovený na úrovni Společenství, a to zásadu zákazu diskriminace. [70]

Evropský soudní dvůr se ale s těmito důvody neztotožňuje. Uvádí sice, že mají své určité opodstatnění, ale rozhodně ne v takové míře, v jaké byly použity belgickými orgány. Různé systémy přiznávání příjmení mohou vyvolávat nejasnosti, ale taková obava není na místě, pokud je příjmení takové osoby zapisováno do rejstříku druhého státu, jehož má také státní občanství. Ani argument začlenění neobstojí u ESD, protože díky právu volného pohybu a pobytu lidé migrují a v členských státech existují různé systémy udělování příjmení. Proto taková praxe není ani vhodná. Zároveň přiznání příjmení podle španělského práva, kde tedy dítě ponese prvek příjmení otce i matky, může přispět k posílení vazeb rodičovství a mít lepší efekt na rodinný život. [71]

Proto Evropský soudní dvůr rozhodl, že články 12 a 17 ES brání tomu, aby správní orgán jednoho státu odmítl vyhovět žádosti o změnu příjmení těch, kteří mají občanství i jiného státu, jestliže předmětem žádosti je změna příjmení založená na tradici toho druhé státu.

Značně se rozšiřuje působnost článku 12 ES (nyní článek 18 SFEU) o zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Především také kvůli tomu, že státní příslušnost slouží často jako

[69] Rozsudek García Avello (citovaný v poznámce pod čarou 64, bod 36).
[70] Tamtéž, bod 40.
[71] Tamtéž, bod 42.

hraniční určovatel v mezinárodním právu soukromém. Jako případ, který se týkal jak systému přiznávání příjmení a též určování rozhodného práva, můžeme uvést Standesamt Stadt Niebüll. Osobě byla přiznána dvě příjmení na základě dvou různých kritérií. Příjmení podle německého práva, protože byla občanem tohoto státu, ale rovněž příjmení na základě dánského práva, protože jejich kritériem bylo místo pobytu. Generální advokát shledal tento případ jasným porušením statusu a práv občana EU, jelikož povinnost nést jiná jména podle různých zákonů může vyvolat problémy s prosazením všech práv. Mohlo by se to jevit jako překážka volného pohybu občanů Unie. Proto je dobré upravit v určitých případech pravidla týkajících se příjmení, rodinného stavu, rodičovství nebo dědictví také na úrovni Unie. Jako příklad lze také uvést případ, kdy by manželství nebylo uznáváno všude stejně, takže by neslo různé důsledky a mohlo by to omezit volný pohyb. Pokud ale již existuje určitá nejednotnost, mohou být tyto aspekty pokryty základními svobodami. [72]

Evropský soudní dvůr nebyl přesvědčen argumenty Belgie týkajících se státní příslušnost, protože preferuje svoje vlastní právo a zcela opomíjí cizí. Proto byla státní příslušnost zvolena jako špatný hraniční určovatel. Ke stejnému závěru, k jakému chtěla Belgie dojít prostřednictvím upřednostňováním svého práva, by došla, pokud by jako hraniční určovatel použila místo bydliště. Zde by se dal použít i argument integrace do společnosti.

3.2.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

Na základě článku 252 Smlouvy o fungování Evropské unie pomáhá osm generálních advokátů Soudnímu dvoru. Jejich úlohou je předkládat veřejně, zcela nestranně a nezávisle odůvodněná stanoviska. Generální advokáti se mohou dotazovat a na konci slyšení podat své názory.

Generální advokát Jacobs podal své stanovisko k případu García Avello, ve kterém nejdříve shrnul rozdílné systémy udělování jmen v Evropě. Většina evropských států je založena na pravidlu, že děti získávají příjmení otce. Ale přesto existují výjimky, jako třeba Španělsko, kde se příjmení skládá z prvků otcova a matčina příjmení, nebo jiné země, které vkládají další jména vztažená k rodině. Nejliberálnější zemí v tomto ohledu je Velká Británie, kde se osoba může jmenovat jakkoliv, aniž by toto jméno mělo nějakou spojitost s rodiči a další rodinou.

Rovněž to byl on, kdo přezkoumával, zda tento případ spadá do práva Společenství. Jsou tu dva základní důvody, proč tento případ patří do práva Společenství. Za prvé, že pan García

[72] ACKERMANN, T. *Case C-148/02, Carlos García Avello v. État Belge, Judgment of the Full Court of 2 October 2003, [2003] ECR I-11613*. Common Market Law Review. 2007, 44.1, 141 – 154 p.

Avello, španělský občan, který využil práva volného pohybu a pobytu a přesídlil do Belgie, chtěl v jeho zájmu předat příjmení na děti podle systému, na který je zvyklý a na kterém bylo vytvořeno jeho jméno. [73] A druhý důvod vidí v tom, že i když se děti narodily v Belgii a mají tam jak pobyt, tak rovněž občanství, tak se musí zohlednit i jejich občanství španělské. I když s Evropským soudním dvorem došli ke stejnému závěru, že případ do práva Společenství patří, tak na základě rozdílných důvodů. Soud v úvahu postavení otce vůbec nebral.

Následuje tedy další otázka, zda bylo porušeno právo Společenství. Podle Jacobse to přineslo nepříznivé účinky otci i dětem, protože se udělením jména podle belgického práva zdají být sourozenci svého otce. Dalším problémem může být, že děti jsou v obou zemích zaregistrovány pod jinými příjmeními. A to by do budoucna mohlo přinést obtíže s uznáváním například kvalifikačních osvědčení. Proto dochází k závěru, že počínání belgických orgánů mělo diskriminační charakter, protože se zacházelo rozdílně s těmi, kdo na jedné straně mají i jiné než belgické občanství a mají příjmení nebo rodiče, kteří nesou příjmení neutvořené podle belgických pravidel, a na druhé, kteří jsou jen belgickými občany, jejichž příjmení je tvořeno na základě belgického práva. Tedy s rozdílnými situacemi je zacházeno stejně. Dále vyvstává otázka, zda lze tuto diskriminaci objektivně odůvodnit. Belgie argumentovala nejasnostmi s totožností. Toto by mohl být dobrý důvod, ale není dostatečně silný, protože existují i jiné členské státy jako je například Velká Británie, kde není třeba, aby existovala striktní omezení. Ani argument principu sociálního pořádku nemůže ospravedlnit spornou praxi Belgie, protože na základě událostí jako rozvody, sňatky a pohyb v rámci hranic Společenství se snižuje očekávání, že se rozeznají spřízněné osoby. Poslední argument k usnadnění integrace do společnosti členského státu nemůže obstát, protože právo volného pohybu nebylo založeno na myšlence, že se osoba z jednoho státu přesune pouze do druhého, ale má jí být umožněn pohyb do dalších členských států. Cílem tedy je umožnit jí volný, případně opakovaný nebo trvalý pohyb ve vnitřním prostoru svobody, bezpečnosti a práva. [74]

Generální advokát tedy dochází ke stejnému závěru jako později Evropský soudní dvůr, že články 12 a 17 ES vylučují, aby členský stát uplatňoval pravidla nebo správní praxi stejně, jak to učinily belgické orgány v případě García Avello. [75]

[73] Stanovisko generálního advokáta k případu C-148/02 García Avello, bod 50.
[74] Tamtéž, bod 72.
[75] ACKERMANN, T. Case C-148/02, Carlos García Avello v. État Belge, Judgment of the Full Court of 2 October 2003, [2003] ECR I-11613. Common Market Law Review. 2007, 44.1, 141 – 154 p.

3.3 PŘÍPAD COLLINS

Případ se týká rozsudku ze dne 23. března 2004, ve kterém Evropský soudní dvůr rozhodl o třech předběžných otázkách, které se týkají volného pohybu pracovníků a přiznávání sociální podpory v návaznosti na místu pobytu. Spor se vedl mezi Brianem Francisem Collinsem a Secretary of State for Work and Pensions Velké Británie. Písemných a ústních vyjádření se zúčastnila též německá vláda a Komise Evropských společenství.

3.3.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU

V případu původního řízení se jednalo o odmítnutí poskytnutí dávky při hledání zaměstnání. Pan Collins se narodil ve Spojených státech amerických a měl tudíž americké státní občanství. Během jeho studií pobýval jeden semestr ve Velké Británii. O pár let později se do Velké Británie vrátil znovu přibližně na dobu deseti měsíců, kde vykonával různé práce na částečný úvazek v místních barech a v oblasti nákupů. Během tohoto pobytu také získal irské státní občanství. Po této době strávené na britských ostrovech se navrátil do Spojených států. Tam a také na území Afriky vykonával různá zaměstnání a také studoval. Asi po sedmnácti letech se opět vrátil do Velké Británie s úmyslem se tam usadit a nalézt práci v sociálních službách. Po osmi dnech po příjezdu požádal o dávku při hledání zaměstnání. V tomto případě mu nebylo vyhověno a žádost byla zamítnuta z důvodu, že nemá obvyklý pobyt na území Velké Británie. Podal odvolání proti tomuto rozhodnutí, ale opět nebylo rozhodnuto v jeho prospěch. Zamítavé stanovisko bylo odůvodněno tím, že pana Collinse nelze považovat za osobu s obvyklým pobytem ve Velké Británii, protože jeho pobyt na území nebyl dostatečně dlouhý, dále že není pracovníkem ve smyslu nařízení Rady o volném pohybu pracovníků uvnitř společenství (č. 1612/68) a ani nemá právo pobytu v daném státě podle směrnice Rady o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (68/360/EHS). Proto se pan Collins obrátil na Social Security Commissioner, který přerušil řízení a podal tři předběžné otázky.

Podle vnitrostátních předpisů Velké Británie přísluší dávka při hledání zaměstnání těm osobám, které se nacházejí na území Velké Británie. To ale znamená, že tento členský stát je jejich obvyklým bydlištěm. Prováděcí akt, který stanovuje podmínky vzniku nároku a náležející částky, poté určí, že zahraničním osobám, které nemají rodinné závazky ve Velké Británii, náleží částka v nulové výši. Za zahraniční osobu je považována každá osoba, která nemá obvyklý pobyt na území ve Spojeném království, v Irsku, na anglonormanských ostrovech nebo na ostrově Man. Proto tedy žádný uchazeč nebude považován za uchazeče,

pokud nebude mít obvyklý pobyt na území a pokud zároveň bude pracovníkem ve smyslu nařízení Rady 1612/68 [76] nebo bude osobou s právem pobytu ve Velké Británii. [77]

3.3.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH

Předmětem řízení bylo rozhodnutí o třech předběžných otázkách, které podal Social Secretary Commissioner v návaznosti na odmítnutí poskytnutí dávky uchazeče o zaměstnání. Týkají se hlavně výkladu nařízení Rady o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (č. 1612/68) a směrnice Rady o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (68/360/EHS). V případu hraje významnou roli občanství Unie a článek 39 ES o volném pohybu pracovníků (nyní článek 45 SFEU).

Fakt, že případ spadá do práva Společenství, je nesporný, protože pan Collins má irské státní občanství, a i když v té zemi nikdy nepobýval, využil svého práva volného pohybu a pobytu, které mu umožňuje institut občanství Unie. Jak již bylo judikováno v případě Micheletti a zmíněno v dalších rozsudcích, nepřísluší státu, aby kladl dodatečné podmínky, které musí osoba splnit k tomu, aby bylo uznáno její druhé občanství.

První položenou otázkou byl zájem zjistit, zda pan Collins je „pracovníkem“ ve smyslu nařízení Rady č. 1612/68. Vyjádření pana Collinse k této otázce prohlašovalo, že by se mu rozhodně měl přiznat status pracovníka, protože skutečně hledá zaměstnání. Jako argument uvádí rozhodnutí ve věci Martínez Sala, kde je za pracovníka považována osoba, která po určitou dobu vykonává pro jinou osobu a pod jejím vedením práci a za ni dostává odměnu. Pokud člověku skončí pracovní poměr, přestává být pokládán za pracovníka, jestliže však nesplňuje určité podmínky, za kterých by stále považován za pracovníka byl. Stejné je to též u uchazeče o zaměstnání. Pokud vnitrostátnímu soudu prokáže, že skutečně hledá práci, musí být považován rovněž za pracovníka. Pokud by totiž panu Collinsovi byl přiznán status „pracovníka“, tak by spadal do rozsahu článku 7 odstavce 2 nařízení Rady č. 1612/68, a tím by požíval stejné sociální a daňové výhody jako příslušníci tuzemští. Pan Collins se tedy domnívá, že tyto výhody mu přísluší. [78]

Jiný názor než pan Collins zastává vláda Velké Británie, německá vláda a též Komise, neboť se domnívají, že není pracovníkem pro účely zmíněného nařízení. Britská vláda a Komise dále přispívají, že žalobce nemůže být považován ani za bývalého přeshraničního pracovníka, který by hodlal uplatnit nárok na dávku, protože neexistuje žádný vztah mezi prací, kterou vykonával v Británii během desetiměsíčního pobytu a mezi tou, kterou nyní hledal.

[76] Vysvětlení dále v podkapitole 3.3.2

[77] Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2004 ve věci C-138/02 Collins; 2004, I-02703 SbSD.

[78] Tamtéž, bod 21.

Soudní dvůr poté dodává, že pojem pracovník má význam na úrovni práva Společenství a je to taková osoba, která vykonává skutečnou a efektivní činnost, které není pouze okrajová nebo vedlejší. Tato osoba se vyskytuje především v pracovním poměru [79], pak této osobě plynou práva spojená s postavením pracovníka. Za určitých podmínek by ale taková práva mohla vzniknout i migrujícím osobám, které nejsou vázány v pracovním poměru. Pan Collins dříve pracoval ve Velké Británii, ale pro účely nařízení ho nelze zahrnout do kategorie osob, které tyto práva požívají, protože mezi činnostmi, které vykonával v minulosti na území Británie a těmi, o které se ucházel, není žádná spojitost. Soudní dvůr ho tedy pro neexistenci dostatečně úzkého vztahu s trhem práce v Británii řadí do postavení příslušníků, kteří hledají první zaměstnání na území jiných členských států. Těm je přiznáno pouze právo na rovné zacházení při přístupu k zaměstnání, a nikoliv rovné zacházení v oblasti sociálních a daňových výhod, kterých se pan Collins dožadoval. [80] Soud tedy na otázku, zda je žalobce považován za pracovníka ve smyslu nařízení, odpovídá negativně, ale nechává na vnitrostátním soudu, aby přezkoumal, zda se pro jejich účely nemá chápat pojem pracovník v širším smyslu. [81]

Následující otázka měla za cíl zjistit, v případě že byla první otázka zodpovězena záporně, zda má žalobce právo pobytu ve smyslu směrnice Rady 360/68/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství.

Pan Collins se domníval, že jako osobě ucházející se o zaměstnání mu náleží podle směrnice právo pobytu v délce 3 měsíců. Názor vlády Velké Británie, Německa a Komise je takový, že uchazeči o zaměstnání náleží právo pobytu po přiměřeně dlouhou dobu, ale ne na základě směrnice, ale již na základě článku 39 ES (nyní článku 45 SFEU).

Soudní dvůr se ztotožňuje s názorem vlád a Komise, protože též vidí, že základ práva pobytu na území jiných členských států za účelem výkonu či hledání zaměstnání je uveden v článku 39 ES. Délka pobytu ale není stanovena žádným předpisem Společenství, takže je na uvážení členských států, jak přiměřenou dobu omezí. V případě, kdy osoba hledá zaměstnání a prokáže, že má skutečnou možnost přijetí, tak členský státu tuto osobu nemůže nutit, aby opustila jeho území. Úprava pobytu ve směrnici se vztahuje pouze na osoby, které již vykonávají zaměstnání v jiném členském státě. Jejím cílem je odstranit omezení pohybu a pobytu uvnitř Společenství pro státní příslušníky jiných členských států a pro jejich rodinné

[79] Určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením práci, za kterou získává odměnu jako protihodnotu.
[80] Rozsudek Collins (citovaný v poznámce pod čarou 77, bod 31).
[81] Rozsudek Collins (citovaný v poznámce pod čarou 77, bod 33).

příslušníky. Přiznává jim právo vycestovat, hodlají-li vykonávat zaměstnání v jiném členském státě a rovněž právo být přijat na území toho hostitelského státu, pokud předloží platné doklady totožnosti. [82] Jednoznačná odpověď Evropského soudního dvora tedy zní, že navrhovatel nemá právo pobytu pouze na základě výše uvedené směrnice. [83]

Konečná třetí otázka má za cíl zjistit, zda lze najít nějaké ustanovení nebo zásadu práva Společenství, která by požadovala poskytnutí dávky sociálního zabezpečení za stejných podmínek nároku, jaké se vztahují na dávku založenou na příjmu osobě hledající zaměstnání stejně jako v případě navrhovatele.

Pan Collins se domnívá, že má postavení příslušníka jiného členského státu, který má legální pobyt ve Velké Británii a že dávka při hledání zaměstnání, kterou si přeje dostat, spadá do působnosti Smluv. Vláda Velké Británie a Německa na to má opět odlišný názor, protože podle nich není žádné ustanovení ani zásada, která by ukládala povinnost tuto dávku při hledání zaměstnání poskytnout. [84]

Poskytnout výhodu nepříspěvkového typu, jež je založena na příjmu státního příslušníka jiného členského státu, nesmí podléhat podmínkám, které by se nevztahovaly na příslušníky hostitelského státu. Pro vyplacení dávky při hledání zaměstnání se požaduje obvyklý pobyt ve Velké Británii, ten se vztahuje i na občany Velké Británie, jenže pro tyto občany je splnění dané podmínky jednodušší, proto se pan Collins domnívá, že je toto kritérium diskriminační. Vláda Spojeného království se ale ohrazuje, že zde existuje objektivní odůvodnění pro neposkytnutí, a to požadavek existence skutečného pouta mezi žadatelem a zeměpisným trhem práce. Na stranu pana Collinse se staví Komise, která se též přiklání k názoru, že je to nepřímá diskriminace, protože příslušníci hostitelského státu mají lepší pozici. Chápe, že zde existují důvody, aby se zabránilo takzvané „sociální turistice“, [85] ale v případě pana Collinse je jeho záměr nesporný, protože dva měsíce po příchodu hledal práci.

Soudní dvůr se zabýval různými pohledy na třetí otázku a zmínil své dřívější rozsudky. Z britského práva nepochybně vyplývá, že nárok na dávku vzniká, pokud má osoba obvyklý pobyt na území Spojeného království. Vyvstává zde otázka, zda této podmínce nebrání zásada rovného zacházení neboli zákazu diskriminace obsažená v článku 12 ES (nyní článek 18 SFEU). S odkazem na předchozí případ García Avello, občané Unie se mohou dovolávat ve

[82] Podle směrnice 68/360/EHS je pracovníkům tedy přiznáno právo pobytu. Je jim vydáno oprávnění k pobytu, pokud předloží doklad totožnosti a rovněž prohlášení zaměstnavatele o přijetí do zaměstnání nebo potvrzení o výkonu. Toto oprávnění je pouze deklaratorní akt, protože pracovníkům je přiznáno právo pobytu již ve Smlouvě.

[83] Rozsudek Collins (citovaný v poznámce pod čarou 77).

[84] Tamtéž, bod 46.

[85] Tamtéž, bod 50.

věcech působnosti práva Společenství stejného zacházení, pokud se nacházení ve stejné situaci, aniž by byl brán ohled na jejich státní občanství, protože status občana Unie je základním statusem státních občanů členských států. Jak soud již dříve judikovat v případu Lebon, pokud jde o uchazeče, ti mají rovné zacházení v přístupu k zaměstnání, ale ne k sociálním a daňovým výhodám. S ohledem na článek 12 ES tedy nelze vyloučit finanční dávku určenou ke zjednodušení přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státě. To by totiž znevýhodňovalo ty státní příslušníky, kteří využili svého práva pohybu. Omezit vyplácení finanční dávky lze pouze v případě, že existují objektivní důvody, které sledují legitimní cíl a jsou nezávislé na státním občanství. Klást podmínky je způsobilé, pokud tyto kritéria jsou jasná a předem stanovená a existuje tu možnost soudní nápravy. Požadavek Spojeného království, aby vzniklo skutečné pouto mezi žadatelem a zeměpisným trhem práce, je legitimní cíl. [86]

Odpověď Soudního dvora na tuto otázku tedy zní, že právo na rovné zacházení nebrání vnitrostátní úpravě, která podřizuje nárok obvyklému pobytu, ale toto musí být odůvodněno objektivními úvahami, které jsou nezávislé na státní příslušnosti a musí být přiměřené legitimnímu cíli vnitrostátního práva. [87]

Společnou základní myšlenkou v přístupu do jiného členského státu je, aby osoba využívající volného pohybu měla dostatečné finanční zdroje, aby nepředstavovala zátěž pro hostitelský stát. Názor Soudního dvora je takový, že žádost o nepříspěvkovou sociální dávku by mohla představovat legitimní důvod, aby členský stát ukončil právo pobytu. V případu Grzelczyk však uvádí podmínky, za nichž by bylo možné mít nárok na finanční pomoc, aniž by bylo dotčeno právo pobytu. Pro posouzení, zda ukončení pobytu či neposkytnutí dávky je v souladu se zásadou proporcionality, [88] se použije test proporcionality. Musí se tedy vyzkoumat, zda opatření, která jsou provedena, jsou opravdu přiměřené povaze situace. V případě poskytnutí podpory uchazeče o zaměstnání mohu zkoumat, zda existuje skutečné pouto mezi žadatelem a zeměpisným trhem práce. [89] Soudní dvůr uvádí, kdy takové pouto může nastat. Například, kdy osoba skutečně hledala práci po přiměřenou dobu. To, že skutečně hledala, lze potvrdit předložením korespondence se zaměstnavateli nebo dokladem o registraci u úřadu práce. Dále že osoba má na daném území pobyt, čímž se prokáže spojení mezi jednotlivcem a trhem práce. Doba pobytu nesmí ale překročit, co je nezbytné pro to, aby

[86] Rozsudek Collins (citovaný v poznámce pod čarou 77, bod 47).
[87] Tamtéž, bod 73.
[88] Může představovat nápravu situace ve prospěch jednotlivce. Použito v případu Baumbast, kdy bylo osobě nepřiměřeně ukončeno právo pobytu, protože měl špatný druh zdravotního pojištění.
[89] Rozsudek Collins (citovaný v poznámce pod čarou 77, bod 67).

se vnitrostátní orgány přesvědčily, že osoba skutečně práci hledá. Soud udává dobu přibližnou šesti měsíců. To by tedy znamenalo, že finanční pomoc by měla pouze dočasný charakter, čímž by nevznikala taková zátěž pro hostitelské státy. U studenta, stejně jako v případě Grzelczyk, by to byla doba, kdy by byl zapsán u vzdělávací instituce a v případě hledání práce je toto omezeno přiměřenou dobou, než si najde práci nebo než tato doba uplyne. Tato finanční zátěž pro stát může být vyvážena proti základnímu právu jednotlivce na zaměstnání v členském státě jeho výběru. Rizikem se může jedině stát, že osoba na krátkou dobu zemi opustí, ale zanedlouho se do ní opět navrátí. To by poté zátěž představovalo. [90]

Soudní dvůr zde přikládá větší význam občanství Unie. Je to určitý prostředek omezení členských států při zasahování do individuálních práv. Členské státy by měly respektovat zájmy jednotlivce a vyvažovat je oproti svým zájmům. Institut občanství EU by měl zabránit odejmutí práva jednotlivce na pobyt, i v případě, kdy nejsou podmínky pro pobyt splněny. I zde by se měl použít test proporcionality, zda všechny důvody jsou zde přiměřené. [91]

3.3.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

Generální advokát Colomer se vyjádřil k případu pana Collinse, přičemž došel k více méně stejným závěrům jako Evropský soudní dvůr. Rovněž se domnívá, že pozice pana Collinse spadá do článku 39 ES (nyní 45 SFEU), protože je to irský občan, i když má též americké občanství a v Irsku nikdy nežil, a má tedy právo volného pohybu pracovníků, což v jeho případě znamená, že má právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa a pohybovat se za tím účelem volně na území členských států.

Poté se generální advokát vyjadřuje k jednotlivým otázkám. Na první otázku odpovídá stejně jako Soudní dvůr, tedy že pan Collins není považován za pracovníka pro účely nařízení Rady č. 1612/68, což znamená, že nezapadá do působnosti článku 7 odstavce 2, kdy by mohl jako pracovník na území jiných členských států požívat stejné sociální a daňové výhody jako občané hostitelského státu. Rovné zacházení má pouze v přístupu k zaměstnání nabízeném v členských státech a má právo získat stejnou asistenci u úřadů práce při hledání a získávání práce. [92] Případ pana Collinse nelze vůbec srovnat s případem Martínez Sala, neboť tato paní neměla občanství ani pobyt na území Německa, ale jelikož pracovala a žila na tom území několik let, byla její pozice značně odlišná. Takže když přišla o práci, tak to nemusela rovnou znamenat, že ztratila též status pracovníka, protože ten může v některých případech trvat i po skončení pracovního poměru.

[90] OOSTEROM-STAPLES, H. *Case C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions,Judgment of 23 March 2004, Full Court*. Common Market Law Review. 2005, 42, 205 – 223 p.
[91] Tamtéž.
[92] Stanovisko generálního advokáta k případu C-138/02 Collins, bod 24.

U druhé otázky dochází též ke stejnému závěru jako Evropský soudní dvůr. Právo pobytu má pan Collins na základě článku 39 ES (nyní článek 45 SFEU), nikoliv však na základě směrnice. Veškeré poznatky, které generální advokát uvádí, lze též najít v rozsudku Soudního dvora. Například právo vycestovat pro účely hledání zaměstnání v jiném členském státě, a poté vstup na území cizího členského státu k pobytu a hledání toho zaměstnání. [93]

Nejzajímavěji se generální advokát vyjadřuje k otázce číslo tři, zda existuje nějaké ustanovení či zásada práva Společenství, které požaduje poskytnutí dávky sociálního zabezpečení jako dávky založené na příjmu žadatele, který je občanem Unie a vstoupil na území členského státu za účelem hledání zaměstnání. Jeho pohled je rozdílný od pohledu Evropského soudního dvora, protože tvrdí, že ve stavu, ve kterém bylo právo Společenství, nemůže dávat členským státům povinnost poskytovat občanům Unie dávky sociálního zabezpečení založené na příjmu, pokud hledají práci a vstoupí na území členského státu, aby tuto práci tam našli, pokud neexistuje žádná spojitost s tímto členským státem nebo s domácím trhem práce. Říká, že členské státy jsou stále oprávněny klást podmínky stanovené v právu Společenství, jež určí, kdy osoba požívá práva pobytu v jiném členském státě. Zmiňuje též princip proporcionality, kdy stát může určit podmínky, které by vedly ke zjištění míry pouta jednotlivce se státem a trhem práce a které by mohly být ospravedlněny snahou zabránit fenoménu „benefit tourism[94]“ a jeho zneužívání. [95] Uzavírá to tedy tak, že kritérium obvyklého pobytu se dá aplikovat v kombinaci s posouzením osobního stavu žadatele, ale tyto kritéria musí sledovat objektivní cíl. Generální advokát proto nevidí pravidla Spojeného království jako neoprávněnou nepřímou diskriminaci. [96]

[93] Stanovisko generálního advokáta k případu C-138/02 Collins.
[94] „Benefit tourism“ – stav, kdy se osoba přemísťuje ze státu do státu, aby využila výhod dávek sociálního zabezpečení.
[95] Stanovisko generálního advokáta k případu C-138/02 Collins, bod 75.
[96] OOSTEROM-STAPLES, H. Case C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, Judgment of 23 March 2004, Full Court. Common Market Law Review. 2005, 42, 205 – 223 p.

3.4 PŘÍPAD McCARTHY

Případ se týká rozsudku ze dne 5. května 2011, ve kterém Soudní dvůr Evropské unie rozhodl o dvou předběžných otázkách týkajících se práva občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Spor se vedl mezi Shirley McCarthy a Ministerstvem vnitra Velké Británie. Písemných a ústních vyjádření se zúčastnila rovněž dánská, estonská a nizozemská vláda, Irsko a Evropská komise.

3.4.1 SHRNUTÍ PŘÍPADU

Paní Shirley McCarthy je osoba s dvojím státním občanstvím. Má občanství britské a rovněž irské, které získala po své matce. Narodila se ovšem ve Spojeném království a tam též celý život pobývala. Na základě svého občanství je samozřejmě oprávněna pobývat v Anglii. Nikdy nebyla zaměstnanou osobou, osobou samostatně výdělečně činnou či ekonomicky soběstačnou, tudíž celou dobu pobírá sociální dávky od státu. Později se provdala za jamajského občana, který ale podle právní úpravy v oblasti přistěhovalectví neměl právo pobytu ve Spojeném království, protože do země přicestoval jako návštěvník. Krátce po svatbě paní McCarthy požádala o irský pas, na který podle svého druhého státního občanství měla též právo. O dva roky později podala žádost na základě svého irského občanství o listiny opravňující k pobytu ve Spojeném království. Žádost podal i její manžel, protože na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států může následovat svoji manželku a získat tak pobyt. Z tohoto jednání jasně vyplývá, že žádosti byly podány se záměrem oklikou získat právo pobytu pro pana McCarthyho, státního příslušníka třetí země, který by na základě britského práva pobyt nezískal. Obě žádosti byly zamítnuty z důvodu, že paní McCarthy není způsobilou osobou a pan McCarthy tedy není manžel způsobilé osoby. Žadatelka poté podala žalobu proti rozhodnutí, která však byla též zamítnuta. Byl nařízen i nový přezkum věci, ale ten nedošel k jinému výsledku a věc opět zamítl. Pan McCarthy místo odvolání podal novou žádost, jež byla ale rovněž zamítnuta. Bránil se tedy žalobou, jejíž řízení bylo přerušeno, dokud nebude vyneseno rozhodnutí ve věci paní McCarthy. Nakonec došel případ až k Nejvyššímu soudnímu dvoru Spojeného království [97], kde bylo řízení přerušeno, a podaly se předběžné otázky Soudnímu dvoru.

Osoba, jež má občanství některého z členských států, má na základě občanství Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Byla vydána směrnice

[97] Reformou Ústavy přešly pravomoci ze Sněmovny Lordů na Nejvyšší soudní dvůr Spojeného království. O předběžných otázkách ještě rozhodla Sněmovna, ale poté je podal Nejvyšší soudní dvůr.

2004/38/ES [98], která měla tuto základní svobodu vnitřního trhu zjednodušit a posílit. Na základě této směrnice mají občané Unie právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců a nemusí podléhat žádným formálním náležitostem, jedině být držitelem platného dokladu totožnosti nebo cestovního pasu. Pokud občan Unie chce získat právo pobytu na dobu delší, než jsou tři měsíce, musí splňovat určité podmínky, jako například být osoba zaměstnaná, osoba výdělečně činná, být dostatečně zajištěná nebo též osoba pohybující se za účelem studia, aby se poté tato osoba nestala finanční zátěží pro hostitelský stát. Z těchto podmínek jednoznačně vyplývá, že je paní McCarthy nesplňuje a zároveň pobírá sociální dávky. Rodinní příslušníci občana Unie mohou tuto osobu následovat a též získat v hostitelské zemi právo pobytu. Právo trvalého pobytu poté občan a jeho rodinný příslušník získá, pokud legálně pobývá na území hostitelského státu po dobu pěti let. [99]

3.4.2 ŘÍZENÍ O PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZKÁCH

Evropský soudní dvůr byl dotazován na dvě předběžné otázky, ze kterých nakonec odpověděl pouze na tu první, protože na základě odpovědi té první už nemusí odpovídat na druhou. Rovněž otázku první pojal šířeji a podal vysvětlení ke všem prvkům, které by mohly být užitečné pro rozhodnutí ve věci. [100]

V otázce první chtěl soud zjistit, zda osobu s dvojím občanstvím, v našem případě s irským a britským, která celý život pobývala na území Spojeného království, lze považovat za „oprávněnou osobu“ [101] podle výše zmíněné směrnice. Základní právo spojené s občanstvím Unie je právo volného pohybu a pobytu po území členských států. Je uvedeno v článku 20 a 21 Smlouvy o fungování Evropské unie, ale lze ho najít i v dalších jako například v článku 45 o volném pohybu pracovníků. Pro usnadnění a posílení této základní svobody byla přijata směrnice. Otázkou tedy je, zda paní McCarthy vůbec spadá do působnosti této směrnice. Při použití různých metod výkladu Soudní dvůr Evropské unie dochází k závěru, že případ paní McCarthy do působnosti směrnice nepatří a tedy není oprávněnou osobou. Tato skutečnost vyplývá hlavně z toho, že nikdy práva pohybu a pobytu nevyužila, pobývala vždy v členském státě, jehož je státní občankou. [102] Oprávněnou osobou ve smyslu směrnice je taková osoba,

[98] Směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
[99] Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 McCarthy, 2011, I-03375 SbSD.
[100] Odkaz na případ ING. AUER, C-251/06. I když nějaký problém není zmíněn v předběžných otázkách, neznamená to, že pro účely výkladu se k nim soud nemůže též vyjádřit, pokud by to bylo užitečné pro rozhodnutí ve věci.
[101] Článek 3 směrnice: „Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují.“
[102] Rozsudek McCarthy (citovaný v poznámce pod čarou 99, bod 43).

která se stěhuje do jiného členského státu nebo tam již pobývá. Navíc se paní McCarthy tohoto práva domáhá i přesto, že nesplňuje podmínky pro delší pobyt, a to, že není osobou zaměstnanou, samostatně výdělečně činnou ani dostatečně zajištěnou. A jelikož ze zásady mezinárodního práva veřejného pro ni vyplývá, že jí členský stát, jehož je občankou, musí umožnit vstup na území, nesmí ji vyhostit a nesmí ji odepřít právo pohybu nebo ten vázat na splnění dodatečných podmínek, tak se rozumí, že na její případ směrnice použít nelze, protože jako státní občan má bezpodmínečné právo pobytu. Na tuto skutečnost nemá vliv ani to, že je občankou i jiného členského státu, než ve kterém pobývá. To totiž nemusí znamenat, že tato osoba využila svého práva volného pohybu a pobytu. A jelikož se nedá považovat za oprávněnou osobu ve smyslu směrnice, tak se tato ustanovení nepoužijí ani pro jejího manžela, protože práva pro rodinné příslušníky vyplývající ze směrnice jsou odvozená od občanů Unie. V tomto případě tedy nelze pro něj od ničeho odvozovat. [103]

V rámci posuzování této otázky se Soudní dvůr zastavil i nad použitelností článku 21 Smlouvy o fungování Evropské unie pro účely tohoto případu. Ten výslovně stanovuje právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách. Článek 21 SFEU nelze použít na situace, které nevykazují spojitost s právem Unie. Jak tedy posoudit pozici případu paní McCarthy, která nikdy nevyužila práva pohybu a pobytu a celý život pobývala ve státě, jehož má státní občanství. Jelikož je občankou členského státu, tak nese status občana EU, který má podle již mnohokrát zmíněné judikatury povahu základního statusu státních občanů. Tudíž nelze její případ posuzovat jako vnitrostátní. Pokud by byla zbavena možnosti výkonu svých práv vyplývajících ze statusu občana Unie, jak je stanoveno v článku 20 SFEU, tak se tohoto statusu může dovolávat. Jenže v tomto případě žádnými vnitrostátními opatřeními, které například nezohlednily její druhé občanství, nebyla zbavena využití práva volného pohybu a pobytu a ani toto právo nebylo jakýmkoli způsobem narušeno, takže článek 21 SFEU se na ni nepoužije. [104]

Tento případ se rovněž odlišuje od již řešeného případu García Avello. Zde v situaci paní McCarthy se totiž nezohledňuje její druhé státní občanství. V případu García Avello ale nepoužitím práva spojeného s druhým občanstvím mohly vzniknout značné potíže, které mohly vést až k narušení volného pohybu. [105] To však u paní McCarthy narušeno nebylo, protože jí žádné obtíže s výkonem práva pohybu a pobytu nastat nemohly.

[103] Rozsudek McCarthy (citovaný v poznámce pod čarou 99, bod 43).
[104] Tamtéž, bod 56.
[105] Tamtéž, bod 52.

Otázka druhá, jejímž záměrem bylo zjistit, zda platí, že osoba legálně pobývala v hostitelském členském státě ve smyslu článku 16 směrnice [106], když nemohla splnit stanovené podmínky, jako že není osobou zaměstnanou, samostatně výdělečně činnou nebo dostatečně finančně zajištěnou. Soudní dvůr shledal, že na tuto otázku je zbytečné odpovídat po zodpovězení otázky číslo jedna.

3.4.3 STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

Generální advokátce v tomto případě přijde zvláštní, že se občanka Unie dovolává práva pobytu ve státě, jehož má státní občanství. Komentuje to ovšem ihned tím, že z věci jasně vyplývá, že toto domáhání se práva pobytu činí zprostředkovaně pro svého manžela, který je občan třetího státu a pobyt ve Spojeném království kvůli vnitrostátní úpravě získat nemůže. V tomto případě si tedy klade otázku, zda je právo Unie věcně použitelné, když tato občanka nikdy nevyužila svého práva svobodně se pohybovat a pobývat na území jiných členských států.

Podává rovněž vysvětlení k předběžným otázkám, ale na rozdíl od Soudního dvora se ke druhé otázce také vyjadřuje jen podpůrně. Její posouzení první otázky je podobné výroku Soudního dvora, že paní McCarthy nemůže být považována za „oprávněnou osobu“ ve smyslu směrnice. Směrnici nelze použít na občana Unie ve vztahu k členskému státu, jehož je státním příslušníkem a v němž celý život pobývá. Směrnice se vztahuje na takové země, kam se osoba přesunula díky výkonu práva svobodně se pohybovat a pobývat a jehož není státním občanem. Tuto směrnici lze rovněž použít na ty případy, kdy se osoba z místa využití práva pohybu vrací do země svého původu. Generální advokátka zastává názor, že z článku 21 SFEU si občané Unie nemohou dovodit právo pobytu ke svému domovskému státu, pokud není dán přeshraniční prvek. Tedy stejně jako v případě paní McCarthy, která žila po celý svůj život ve Spojeném království a nevyužila nikdy svého práva volného pohybu a pobytu.

Zabývá se poté otázkou, zda druhé občanství paní McCarthy může mít vliv na posouzení tohoto případu. Zmiňuje opět průlomový rozsudek ve věci Micheletti, kdy stát nemůže omezovat účinky udělení státního občanství jiného členského státu tak, že by vyžadoval splnění dodatečných podmínky pro uznání tohoto občanství. Druhé státní občanství tedy může mít vliv na posouzení postavení občana Unie vůči jejich státu původu. Zmiňuje případ García Avello a vzniklé potíže při nerespektování práva státu, jehož občanství osoba také má. V tomto případě ale nelze dávat naroveň právo jména, právo pobytu a sloučení rodin. Je nutné rozlišit, jak se různí postavení takové osoby s příslušníky pouze hostitelského státu. Ze situace

[106] Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

paní McCarthy, tedy že má ještě státní občanství jiného členského státu, neplyne nic zvláštního. Má stejné postavení jako osoby, které mají pouze občanství Anglie. Nic jí tedy nebrání ve volném pohybu, takže na právech zkrácena nebyla. Zmiňuje pouze problematiku obrácené diskriminace, tedy situaci, kdy jsou diskriminováni vlastní státní občané. V tomto případě by to mohlo vyplývat z toho, že pro rodinné příslušníky občana Unie, který využil práva pohybu je to příznivější úprava než pro ty, jež svého práva pohybu nevyužili a tak nelze odvodit právo pobytu na jejich rodinné příslušníky. [107] V dnešní situaci však tento problém nevzniká, protože není úmyslem rozšiřovat působnost práva EU na vnitrostátní případy.

Dalším důvodem, proč paní McCarthy nespadá do působnosti směrnice, je ten, že nesplňuje podmínky tzv. ekonomické soběstačnosti, takže kdyby opravdu využila práva pohybu, tak její pobyt by byl omezen na dobu tří měsíců, protože poté by musela splňovat to, že by byla osobou zaměstnanou, samostatně výdělečně činnou nebo dostatečně finančně zajištěnou. Tento požadavek bohužel nesplňuje, což ji z působnosti směrnice též vyjímá.

Druhou předběžnou otázku však nepřeskakuje a krátce se k ní též vyjadřuje. Ale je od začátku zřejmé, že je tato otázka podřízena té první, takže když na ni bylo odpovězeno záporně, tato je pak k dalšímu posuzování zbytečná. V článku 16 směrnice je upraven problém trvalého pobytu. Ten občané Unie mají, pokud v hostitelském členském státě pobývají nepřetržitě alespoň pět let. Trvalý pobyt může vycházet pouze z legálního pobytu, který je postaven na ustanoveních cizineckého práva. [108] A to vyplývá z pohybu osob ze státu do státu. Z práva pobytu pro státní příslušníky totiž vyplývá v zásadě něco jiného než z práva pobytu pro osoby přesídlující. Státním příslušníkům nelze omezit právo pobytu v jejich státu původu, ale osobám migrujícím lze za určitých podmínek pobyt omezit.

Paní McCarthy tedy pro účely směrnice nespadá do režimu „legálního pobytu“, protože nikdy nevyužila svého práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a celý svůj život pobývala v jednom členském státě, jehož je též občankou.

Generální advokátka varuje Spojené království před Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, která by mohla posuzovat případ jako zasahování do práva na respektování rodinného života a mohla by požadovat, aby bylo panu McCarthymu přiznáno právo pobytu. [109]

[107] Stanovisko generálního advokáta k případu C-434/09 McCarthy, bod 39.
[108] Tamtéž, bod 54.
[109] Tamtéž, bod 59.

ZÁVĚR

Státní občanství je komplexní problematika, která na mezinárodním poli nemusí mít vždy jednoznačné řešení. V pravomocích států je upravit si samostatně pravidla nabývání a pozbývání státního občanství, i když musí být v souladu s harmonizací na mezinárodní úrovni, aby se fyzickým osobám zaručil alespoň nějaký standard. Státní občanství se nabývá v první řadě narozením, kde existují dva určující způsoby, tedy ius sanguinis a ius soli. Státy, u nichž převažuje většinou jeden národ a které dbají na národní jednotu, se řídí zásadou ius sanguinis, tedy získávají státní občanství svých rodičů. Platí to zejména pro státy jako je Německo nebo státy střední a východní Evropy. Za to u principu ius soli určuje státní občanství místo narození. Je to typické pro přistěhovalecké státy jako USA, Austrálii nebo Kanadu, v Evropě potom ve Velké Británii, Španělsku nebo Itálii. Díky těmto případům se zvětšuje množství osob s dvojím státním občanstvím, což už v dnešní době není nežádoucí, jak tomu bývalo v minulosti. Dvojí státní občanství totiž připouští nově i Česká republika, která přijetím nového zákona mění přístup k této problematice. Čeští občané, kteří požádají o státní občanství jiného státu, již neztratí tímto jednáním občanství české, pokud to tedy nepožaduje právní řád druhého státu. Toto je velký průlom, ke kterému dochází díky modernějšímu a globalizovanějšímu světu. Nese to rozhodně výhody pro české občany, protože to může podpořit základní práva, která přináší občanství Unie, které je doplňujícím občanstvím všech občanů členských států. Práva jako konzulární a diplomatická ochrana, právo volit do Evropského parlamentu a v obecních volbách členského státu bydliště, petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na orgány a instituce v jednom z úředních jazyků nebo právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států jsou přiznána jak ve Smlouvách, tak judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

Stěžejním rozsudkem pro oblast dvojího státního občanství je zmiňované rozhodnutí ve věci Micheletti. Stát nesmí omezovat účinky udělení státního občanství jiného členského státu vyžadováním splnění dodatečných podmínek pro uznání této státní příslušnosti za účelem výkonu základních svobod stanových ve Smlouvě. Úprava udělování státního občanství je v působnosti států a jiné státy nemají právo do jejich pravomoci zasahovat.

Hlavním pojítkem v uvedených případech je zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvená v článku 18 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato zásada je velmi důležitá hlavně ve vztahu k základním svobodám, které právo Unie umožňuje. Protože zavedením občanství Unie se má tento status stát základním statusem občanů členských států, nelze tyto osoby připravit o jejich práva z něj vyplývající. Tato zásada spočívá v tom, že se

situacemi, které vykazují stejné znaky, musí být zacházeno stejným způsobem a s rozdílnými situacemi naopak odlišně. Stejně jako v případu García Avello, kdy Soudní dvůr rozhodl, že situace dětí, jež mají dvojí státní občanství, je rozdílná od občanů Belgie, kteří mají pouze belgické státní občanství. U těchto občanů žijících na belgickém území neexistuje u práva jména žádný přeshraniční prvek, takže ani nemohou spadat do režimu jiného práva než belgického a právo Unie se na ně vztahuje pouze odvozeně, jelikož už podléhají normám, které jsou určitým způsobem harmonizovány na úrovni Unie. Za to děti pana García Avella nemohou spadat pouze do režimu belgického práva, když jsou občany též jiného členského státu a existuje tu očividně prvek evropský. Soudní dvůr konstatoval, že po využití práva volného pohybu a pobytu ze Španělska do Belgie, musí belgické orgány akceptovat jejich španělské občanství. Co by jejich případné další využití práva volného pohybu mohlo narušit, je skutečnost, že byly zapsány pod různými jmény ve dvou různých členských státech. Toto omezení je neakceptovatelné. Rozdílná situace ale nastala v případu McCarthy, kde sice občanka Unie měla dvojí státní občanství, ale v posuzování případu se k tomu druhému nemuselo přihlížet. V jejím případě to však nebylo nutné, protože žádná újma této občance nevznikla, neboť její právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států zůstalo nedotčeno. Její situace tedy byla stejná, jako situace občanů pouze s jediným státním občanstvím, britským. V těchto dvou případech se může zdát, že Soudní dvůr použil dvě různá měřítka a rozhodl bez vztahu na předchozí judikaturu. Avšak není tomu tak. Soud navázal dále na princip zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, a jelikož oba případy vykazují rozdílné znaky, rozhodl rozdílně, ale s použitím stejného pravidla.

I v případu Collins se projevuje zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. V této situaci ale určuje pravidla pro rovné zacházení, kdy říká, že osobám hledající své první zaměstnání v jiném členském státě přísluší rovné zacházení v přístupu k zaměstnání a informacím pojícím se s hledáním. Za to pracovníci pracující v hostitelském členském státě požívají rovného zacházení též v přístupu k sociálním a daňovým výhodám.

Jako zásada zákazu diskriminace se všemi rozsudky prolíná též základní svoboda vnitřního trhu, volný pohyb a pobyt na území členských států. Soudní dvůr nesmí omezit tuto zásadu týkající se občanů členských států, pokud to však nepodléhá omezení na základě objektivních důvodů sledujících legitimní cíl.

Soudní dvůr tedy přikládá při svém rozhodování velký důraz na zásadu diskriminace na základě státní příslušnosti a rovněž na základní svobodu volného pohybu a pobytu na území členských států. V tomto případě se dá vysledovat určitý vývoj, na který Soudní dvůr Evropské unie stále navazuje.

LITERATURA

Právní předpisy

1 Smlouva o Evropské unii, v platném znění

2 Smlouva o fungování Evropské unie, v platném znění

3 Listina základních práv Evropské unie

4 Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů

5 Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky (pozbývající účinnost 1. 1. 2014)

6 Evropská úmluva o státním občanství č. 76/2004 Sb. m. s.

7 Úmluva OSN o omezení případů bezdomovectví č. 43/2002 Sb.

8 Všeobecná deklarace lidských práv

9 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.

Judikatura

10 Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2003 ve věci C-148/02 García Avello; 2003, I-11613 SbSD.

11 Stanovisko generálního advokáta k případu C-148/02 García Avello.

12 Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2004 ve věci C-138/02 Collins; 2004, I-02703 SbSD.

13 Stanovisko generálního advokáta k případu C-138/02 Collins.

14 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 McCarthy, 2011, I-03375 SbSD.

15 Stanovisko generálního advokáta k případu C-434/09 McCarthy.

16 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2011 ve věci C-184/99 Grzelczyk, 2001, I-06193 SbSD.

17 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2011 ve věci C-224/98 D'Hoop 2002, I-06191 SbSD.

18 Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1994 ve věci C-419/92 Scholz 1994, I-00505 SbSD.

19 Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992 ve věci C-369/90 Micheletti 1992, I-04239 SbSD.

Odborná literatura

20 DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2011, 448s. ISBN 978-80-87212-86-8.

21 EMMERT, F. *Česká republika a dvojí občanství*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 130 s. ISBN 978-80-7400-383-7.

22 FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Dotisk 2. vydání. Brno: nakladatelství a vydavatelství Václav Klemm, 2011, 330 s. ISBN 978-80-904083-7-1.

23 LYČKA, M., KUNC, B., ŠLÉGROVÁ, K. A KOL. *Komentovaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.* 1. vydání, Linde Praha a.s., Praha, 2010, 447 s.

24 MRÁZEK, J. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, 444 s. ISBN 80-86898-08-3.

25 ONDŘEJ, J., POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Vydání třetí. Praha: C. H. Beck, 2010, 353 s. ISBN 978-80-7400-330-1.

26 PAVLÍČEK, V., A KOL. *Ústavní právo a státověda*. Opravený dotisk. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, 363 s. ISBN 80-7201-141-3.

27 PIPKOVÁ, H., MALÍŘ, J., GRYGAR, J. *Vybrané komentované rozsudky soudního dvora Evropských společenství*. 1. vydání, Justiční akademie České republiky, 2004, 304 s.

28 PÍTROVÁ, L., POMAHAČ, R. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*, 1. díl. 1. vydání. Linde Praha a.s., Praha, 2000, 359 s.

29 POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část*. 4., doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 482 s. ISBN 80-7179-801-0.

30 SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 382 s. ISBN 978-80-7400-334-9.

31 ŠTURMA, P., A KOL. Casebook. *Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 2. doplněné vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, 246 s. ISBN 978-80-87146-37-8.

32 TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 954 s. ISBN 978-80-7400-333-2.

Časopisecké zdroje

33 ACKERMANN, T. *Case C-148/02, Carlos García Avello v. État Belge, Judgment of the Full Court of 2 October 2003, [2003] ECR I-11613*. Common Market Law Review. 2007, 44.1, 141 – 154 p.

34 OOSTEROM-STAPLES, H. Case *C-138/02, Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions, Judgment of 23 March 2004, Full Court.* Common Market Law Review. 2005, 42, 205 – 223 p.

Elektronické zdroje

35 Coutts, S. Případ McCarthy. Dostupné z: http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/475-case-c-434-09-shirley-mccarthy-v-secretary-of-state-for-the-home-department

36 Čižinský, P. Analýza návrhu zákona o státním občanství. Dostupné z: http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/strucna-analyza-nekterych-problemu-navrhu-zakona-o-statnim-obcanstvi-cr

37 Evropská komise. Občanství Evropské unie, průzkum informovanosti. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu_citizenship_analytical_report_102010_en.pdf

38 Evropská komise. Právo pohybu a pobytu. Dostupné z: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf

39 Evropský parlament. Petiční právo. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/cs/00533cec74/Petitions.html

40 Ministerstvo vnitra České republiky. Volný pohyb osob. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-pravidla-eu-pro-volny-pohyb-osob.aspx

41 Ministerstvo zahraničních věcí. Konzulární ochrana. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/cestujeme/konzularni_ochrana_obcanu_cr_v_ramci_eu.html

42 Změna zákona týkajícího se státního občanství. Dostupné z: http://cizinci.poradna-prava.cz/novy-zakon-o-statnim-obcanstvi/novy-zakon-o-ziskavani-ceskeho-statniho-obcanstvi.html