

# NEIER, Christina. Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft

Baden-Baden: Nomos, 2019, 290 s. ISBN 978-3-8487-5526-4.

Anna Katerina Vintrová\*

Recenzovaná kniha vyšla začátkem letošního roku v Německu. Jak plyne z předmluvy, autorka publikaci nejdříve obhájila jako svou disertační práci v roce 2018 na univerzitě v Curychu. Po úspěšné obhajobě učinila několik úprav a text doplnila o novou judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). Práce vznikala v průběhu autorčina působení na Katedře veřejného, evropského a mezinárodního hospodářského práva na univerzitě v Curychu.

Hned na úvod si dovolím menší kritiku, co se názvu monografie týče. Ten může mít svým způsobem odrazující účinek, neboť si jen málokdo představí, co přesně se rozumí pojmem „Kernbestandsschutz“. Sama jsem si položila tu samou otázku. Domnívám se, že by bylo možné tento pojem přeložit zjednodušeně jako „ochrana jádra/podstaty“<sup>1</sup>. Recenzovaná monografie se tedy zabývá ochranou toho, co tvoří jádro/podstatu občanství Evropské unie (dále jen „EU“).

Občanství EU bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou a včleněno do čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“)<sup>2</sup>. Ačkoli si to možná ani neuvědomujeme, výhody plynoucí z občanství EU jsou všude kolem nás. Můžeme se neomezeně pohybovat po území EU<sup>3</sup>, usazovat se v jiných členských státech, volit ve volbách do Evropského parlamentu aj. Od roku 1993, kdy bylo občanství EU vtěleno do primárního práva, doznalo výrazných změn a nabylo na důležitém významu. Stále však platí to, co SDEU judikoval v jednom z prvních rozhodnutí, ve kterém se zabýval otázkami spojenými s občanstvím EU, v rozhodnutí ve věci *Grzelczyk*<sup>4</sup>, a sice že „*status občana Unie je určen k tomu, aby byl základním statutem státních příslušníků členských států*“.

\* Mgr. Anna Katerina Vintrová, LL.M., doktorandka, Katedra mezinárodního a evropského práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of International and European Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: anna\_katerina.vintrova@law.muni.cz

1 Srov. českého, německého a anglického znění bodu 65 rozsudku Soudního dvora ze dne 8. března 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi*, věc C-34/09. In: *Sbírka rozhodnutí*. 2011, s. I-01177.

2 „Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenabrazuje je.“

3 Srov. čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie.

4 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001, *Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, věc C-184/99. In: *Sbírka rozhodnutí*. 2001, s. I-06193.

O občanství EU již byly napsány stovky, ne-li tisíce, stránek.<sup>5</sup> Přesto je recenzovaná monografie něčím jiná a originální (k tomu viz dále). Problematika občanství EU je stále aktuální i s ohledem na blížící se Brexit. Jelikož zatím nevíme, jestli a jak se EU dohodne se Spojeným královstvím, judikatura SDEU by mohla nabýt nového rozměru a být v následujících měsících více než užitečná. Aktuálnost recenzované publikace je tedy bezesporu jedním z jejích pozitiv.

Podstatný rozdíl od jiných publikací, který lze vyzdvihnout, spatřuji ve struktuře monografie. Kniha je přehledně rozdělena do pěti dílů, resp. samostatných kapitol, z nichž každá obsahuje úvod, konkrétní problematiku (včetně judikatury) a dílčí závěry.

První kapitola je věnována mobilitě jako tradiční podmínce pro to, aby se osoba mohla dovolávat unijních práv. Autorka zavádí čtenáře do historie formování občanství EU a připomíná základní rozhodnutí SDEU *van Gend en Loos*<sup>6</sup> a *Costa/E.N.E.L.*, která považuje za průkopníky vývoje subjektivních práv unijního práva. S tímto tvrzením nelze než souhlasit. Autorka dále trefně poznamenává, že každý významný rozsudek SDEU se zabývá svobodou pohybu a pobytu vyplývající z čl. 21 SFEU a pobytové směrnice<sup>8</sup>. Stejně tak se v těchto rozhodnutích SDEU zpravidla zabývá použitelností unijního práva na určité případy. Základní podmínkou pro aplikaci unijních předpisů je totiž skutečnost, že má případ přeshraniční prvek, a nejedná se tedy o ryze vnitrostátní situaci. V praxi to znamená, že občané EU musí být tzv. mobilní, a musí vycestovat do jiného členského státu, než je ten, jehož mají státní příslušnost. Tím se dostáváme k základní otázce této kapitoly, „*zda je požadavek na mobilitu nutný*“<sup>9</sup>.

Autorka se domnívá, že se občané EU mohou na ochranu jádra odvolávat i v případě, že nevykonají přeshraniční pohyb. Podle autorky je totiž smyslem a účelem přiblížení EU jejím občanům. Proto také tvrdí, že „*pravý význam získá občanství EU až v okamžiku, kdy bude zahrnovat všechny občany EU stejným způsobem. Jen při takovém rovném zacházení,*

---

5 K tomu např. SEHNÁLEK, David. *Občanství Evropské unie – nedopsaná kapitola unijního práva*. IURIDICA, 2013, č. 2, s. 57–65. ISSN 0323-0619; KOSTAKOPOULOU, D. *European Union Citizenship: Writing the future*. *European Law Journal*, 2007, roč. 13, č. 5, s. 623–646. ISSN 1351-5993; EIJKEN, Hanneke van. *EU citizenship & the constitutionalisation of the European Union*. Groningen: Europa Law Publishing, 2015, s. 9, *European administrative law series*. ISBN 9789089521569; BRINK, Martijn. *EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems*. *European Law Journal* [online]. 2019, roč. 25, č. 1, s. 21–36. ISSN 1351-5993 a další.

6 Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 7. března 1985, *Van Gend & Loos NV proti Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*, věc C-32/84. In: *Sbírka rozhodnutí*. 1985, s. 00779.

7 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, věc C-6/64. In: *Sbírka rozhodnutí*. 1964, s. 01141.

8 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.

9 K tomu podkapitola C.

*tzp. bez ohledu na mobilitu, můžeme mluvit o základním statusu* [občanství EU].<sup>10</sup> S touto myšlenkou se plně ztotožňuji, neboť jsem toho názoru, že občané EU si jsou rovni, a EU by jim a jejich rodinným příslušníkům měla garantovat stejná práva bez ohledu na mobilitu.

Ve druhé kapitole se autorka detailně zabývá ochranou jádra občanství ve světle rozhodnutí SDEU ve věci *Rottmann*<sup>11</sup>. Autorka nejdříve představuje samotný případ a navazující judikaturu. Dále čtenáře informuje o způsobech nabývání a pozbývání unijního občanství, které je plně v kompetenci členských států. K tomu, aby se člověk stal občanem/občankou EU, stačí, když se nabyde občanství jednoho z členských států. Stejně tak člověk přestane být občanem/občankou EU, když pozbyde státní příslušnost jednoho z členských států (s výjimkou vícero občanství, pokud se všechny vztahují k členským státům).

Zajímavým zjištěním pro mě bylo, že se autorka v této kapitole zabývá různými způsoby nabývání a pozbývání (unijního) občanství. Zamýšlí se nad způsobem výkladu rozhodnutí ve věci *Rotmann* v případě odejmutí národního občanství a demonstruje to na příkladu Nizozemí a Rakouska. Holandské soudy přiznávaly ochranu těm lidem, kteří při odebrání nizozemského občanství byli státními příslušníky i jiného členského státu. Na druhou stranu rakouské soudy aplikovaly principy plynoucí z rozhodnutí *Rotmann* také na ty státní příslušníky, kteří před nabytím rakouského občanství byli státními příslušníky třetí země. Za pomoci judikatury SDEU dospívá autorka k závěru, že jsou chráněni všichni občané, kteří jsou v okamžiku rozhodnutí národního orgánu a odejmutí státního občanství občany EU.

Za zmínku stojí i analýza, resp. test, který se týká ospravedlnitelnosti zásahu do ochrany jádra občanství EU. Tato část kopíruje strukturou klasické německé klauzury z předmětu typu ústavní právo, resp. základní práva (Grundrechte). Autorka se zabývá jednotlivými důvody, které by zásah ospravedlnily, zaměřuje se na přiměřenost zásahu i výjimky, kdy by se nemělo do jádra občanství EU zasahovat. Není jednoduché tuto část shrnout do pár vět, abych vystihla vše důležité a čtenáře o něco neochudila. Proto tuto část raději doporučuji k přečtení celou.

Ve třetí kapitole, která je zároveň nejobsáhlejší částí knihy a lze ji považovat za stěžejní část, se čtenář seznámí s ochranou toho, co tvoří jádro občanství EU, a to ve světle rozhodnutí SDEU ve věci *Zambrano*. V prvé řadě je potřeba ocenit práci autorky se značným množstvím navazující judikatury. Dalším pozitivem je logická stavba této kapitoly. Autorka ji rozdělila do tří podkapitol – judikatura SDEU, dogmatická struktura a shrnutí, z nichž právě část věnována dogmatické struktuře stojí za povšimnutí.

<sup>10</sup> NEIER, Christina. *Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2019, s. 41. ISBN 978-3-8487-5526-4.

<sup>11</sup> Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 2. března 2010, *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, věc C-135/08. In: *Sbírka rozhodnutí*. 2010, s. I-01449.

Za velmi zdařilou považuji část týkající se rodinných příslušníků občanů EU. Ačkoli se autorka v knize soustředí především na ochranu toho, co tvoří jádro občanství EU, na rodinné příslušníky<sup>12</sup> nezapomíná. Ti se sami nemohou dovolávat unijních práv, neboť jsou jejich práva pouze odvozená. Nicméně právě jejich práva bývají často dotčena, pokud občan EU vykoná pohyb do jiného členského státu. Autorka proto vcelku podrobně rozebírá pojem „závislost“ (rozuměj závislost občana EU na rodinném příslušníkovi), který dělí na závislost právní, finanční a citovou<sup>13</sup>. Autorka dále poměřuje vzájemný vztah těchto druhů závislostí a pokládá si otázku, jak interpretovat podmínku právní, finanční *nebo* citové závislosti. Je třeba splnit tyto podmínky kumulativně, nebo postačí jeden druh závislosti? Osobně se domnívám, že emocionální závislost sama o sobě není důvodem k přiznání práva na pobyt. Vedle citové závislosti musí existovat ještě alespoň jedna ze dvou zbývajících. Stejně tak mám za to, že finanční ani právní závislosti samy o sobě neobstojí a měly koexistovat se závislostí emoční. V opačném případě by docházelo k nežádoucím situacím, které by odporovaly smyslu a účelu unijního práva.

V další části kapitoly autorka podotýká, že členské státy musí také zohlednit možnosti rodinného příslušníka občana EU skutečně pečovat o občana EU, který je na svém rodinném příslušníkovi závislý. Autorka svou argumentaci podporuje několika rozhodnutími SDEU.

Ve čtvrté kapitole autorka analyzuje, co je zaručenou součástí ochrany podstaty občanství EU. V návaznosti na předchozí kapitoly objasňuje, že existují dvě linie ochrany – ochrana podle rozhodnutí ve věci *Rottmann* na jedné straně a ochrana dle rozhodnutí *Zambrano* na straně druhé. Autorka k tomu zmiňuje, že SDEU použil pojem „podstata“ (Kernbestand) až v rozhodnutí *Zambrano*.

Autorka v kapitole rozebírá rozličné názory na rozsah ochrany a zamýšlí se nad nimi. Na základě těchto názorů dochází k závěru, že se ochranou podstaty rozumí ochrana před odepřením, popř. zbavením, unijních práv. Autorka konstatuje, že z rozhodnutí *Rotmann* vyplývá ochrana jádra celkově, přičemž ochrana plynoucí z rozhodnutí *Zambrano* se vztahuje především na svobodu pohybu. Význam tohoto rozhodnutí pro další unijní práva je dle autorky diskutabilní. Autorka kapitolu uzavírá větou, že „ochrana podstaty není v žádném případě absolutní“.<sup>14</sup> S tímto tvrzením souhlasím.

<sup>12</sup> Pozn. Definice rodinného příslušníka je poměrně široká a nalezneme ji v čl. 2 pobytové směrnice. V praxi však zpravidla dochází k problémům v situacích, kdy je rodinným příslušníkem státní příslušník/ce nečlenského státu EU.

<sup>13</sup> Srov. bod 56 rozsudku Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 6. prosince 2012, O. a S. spojené věci C-356/11 a C-357/11, ECLI: EU:C:2012:774: „(...) *tito občané nejsou na státních příslušnících třetích zemí, pro které se žádá o právo pobytu, právně, finančně nebo citově závislí* (...).“

<sup>14</sup> NEIER, Christina. *Der Kernbestandsschutz der Unionsbürgerschaft*. Baden-Baden: Nomos, 2019, s. 232. ISBN 978-3-8487-5526-4.

Poslední kapitola navazuje na to, čím se autorka zabývala na předchozích stranách. Jak z názvu kapitoly plyne, autorka se zabývá statusem občana EU namísto mobility jako předpokladem to, aby se osoba mohla odvolat na ochranu jádra občanství EU a s tím související možnost se dovolávat svých unijních práv. Autorka nejdříve mapuje vývoj v judikatuře SDEU, který z původní podmínky mobility ve výjimečných případech přiznal práva občanům EU, kteří ještě nevykonali právo na svobodu pohybu plynoucí z čl. 21 SFEU. Dále autorka hledá výjimky z tohoto pravidla. Autorka dospívá k závěru, že se SDEU od svého původního pojetí odchyluje jen ve výjimečných případech a že tzv. statickým občanům EU poskytuje právní ochranu už jen status občana EU samotný.

Závěrečné shrnutí na deseti stranách rekapituluje zásadní zjištění, ke kterým autorka dospěla. Některé autorčiny názory a závěry jsem již nastínila výše. Nerada bych však případné zájemce ochudila o vyvrcholení knihy. Proto více z obsahu neprozradím.

Z jazykového hlediska je kniha psána čtivě a srozumitelně spisovnou němčinou (s výjimkou nepoužívání tzv. ostrého es, které Švýcaři zaměňují za dvě es.) s použitím klasického právního názvosloví. Některé větné konstrukce jsou složitější, proto bych knihu doporučila spíše lidem, jejichž německé znalosti jsou alespoň na úrovni B2. Použitá terminologie se nicméně v celé knize opakuje. S trochou trpělivosti a pečlivosti by proto mohli knize porozumět i méně zkušenější němčináři.

Recenzovaná monografie se zabývá vcelku specifickým tématem z oblasti práva EU. Pro běžného laika je publikace spíše nepoužitelná. Na druhou stranu studenti práv a akademici by tuto knihu mohli ocenit nejen z již výše uvedených důvodů, ale i kvůli autorčinu švýcarsko-německému pohledu na celou problematiku, který se zpravidla mírně odlišuje od českého pohledu. Němečtí autoři totiž velmi často přemýšlejí ještě o krok dále, než bývá zvykem v našich končinách. Kniha dobře poslouží také praktikujícím právníkům, kteří by chtěli mít přehled (nejen) o judikatuře SDEU vztahující se na pobytová práva státních příslušníků třetích zemí.