

SVOBODOVÁ, Magdaléna. Občanství Evropské unie

Praha: Auditorium, 2021. ISBN 978-80-87284-89-6.

Jindřiška Syllová*

Na konci minulého roku byla vydána první samostatná monografie Magdalény Svobodové „Občanství Evropské unie“. Autorka je členkou Katedry evropského práva Právnické fakulty UK. Kniha je jednou z prvních odborných publikací, věnovaných evropskému občanství ve střední Evropě. Srovnatelnou monografii publikovala shodou okolností také Magdalena – Magdalena Gniadzik, pod názvem *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*.¹ Téma Magdalény Svobodové je úplnější než polská monografie, která se soustřeďuje zejména na judikaturu, týkající se volného pohybu osob a jeho vztahu k unijnímu občanství, což popisuje v časové souslednosti podle jednotlivých interpretačních kroků.

V první části recenze se budu věnovat metodě, kterou autorka použila, ve druhé části pak základním obsahovým aspektům publikace.

Autorka přednáší právo EU v základním kurzu Právnické fakulty UK od r. 2017. V publikačních výstupech se zabývá volným pohybem osob, azylovým právem a příbuznými tématy. Materie unijního občanství je dostatečně komplikovaná na to, aby se mohla stát předmětem rozsáhlé monografie. Oba tyto aspekty – tedy pedagogické zaměření autorky a rozsáhlá věcná problematika – vedly autorku k metodě práce, která by se dala označit jako tradiční. Autorka si vytyčila za cíl napsat knihu, která zachytí všechny právně obsahové rysy institutu občanství EU. Toto není možné dosáhnout bez popisu začátků volného pohybu osob, vzniku zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti a rozšiřování působnosti těchto institutů na další a další oblasti. Tímto procesem vznikly základní předpoklady pro vznik odvozeného „občanství“ Evropské unie. Téma práce si tak vyžádalo určitou metodu, která byla v publikaci použita. Přijetí tradiční popisné metody s sebou přineslo některé nevýhody. Ty spočívají v lineárním historickém postupu při popisu vývoje právního institutu. Metoda znemožnila reflexi určitých etap vývoje, která by mohla přinést propojení právního a legislativního vývoje s jeho politologicky pojatými příčinami. Zcela vynechány jsou jakékoliv osoby – hybatelé vývoje, opomenuty jsou historické souvislosti a politické konotace. Je přitom zřejmé, že zvolený charakter publikace je přínosem pro přehlednost, souhrnnost a integraci příbuzných právních institutů práva EU.

* JUDr. Jindřiška Syllová, CSc., odborná konzultantka, Parlamentní institut, PSP ČR; Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Parliamentary Institute, Parliament of CR; Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: syllova@psp.cz / Scopus ID: 57208637050

¹ GNIADZIK, M. *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*. Warszawa: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-83-8128-700-5.

Pokud se týká obsahových aspektů, je recenzovaná monografie v českém prostředí souhrnným dílem, dalo by se říci až biblí, ukazující postup od volného pohybu služeb přes hranice členských států, přes pohyb zaměstnanců k (téměř) rovným právům občanů všech členských států na ekonomickém trhu. Tento vývoj byl završen opatřeními v oblasti spolupráce na poli justice a bezpečnosti, což paralelně vedlo k představě příslušnosti k Evropské unii.

Autorka, pokud chtěla popsat vývoj k unijnímu občanství jako celek, se musela nejprve prodrat například volným pohybem rodinných příslušníků, což je cesta, která obsahovala řadu právních sporů a výkladů Evropského soudního dvora. Část knihy je věnována pohybu osob v rámci území jednotlivých členských států, tedy odrazu tzv. nezbytného evropského prvku pohybu osob na území Unie. Autorka vystupuje kriticky ke koncepci, vznikající na základě rozsudku „*Zambrano*“², která vede k vytváření občanství Unie jako autonomního institutu odděleného od státní příslušnosti členských států (v případě nedocházelo k pohybu osob v rámci Unie; chybí tedy kromě jiného tzv. evropský prvek). Dalším oříškem vývoje unijního občanství je zákaz diskriminace osob z hlediska státní příslušnosti. Jeho obsahovým prvkům se autorka věnuje rovněž velmi podrobně.

Autorka nezůstává výhradně na poli oboru unijního práva, i když to tvoří základní část knihy. V jedné z kapitol analyzuje rozdíly i vazby mezi státním občanstvím a unijním občanstvím, což je nezvyklý úkol – vzhledem k různým systémům státní příslušnosti různých členských států EU. V závěru této pasáže se autorka zcela výjimečně věnuje politické otázce, kterou je záležitost evropské identity a unijního lidu. „*Unijní občanství a evropská identita se dle názoru autorky mohou navzájem ovlivňovat a vzájemně podněcovat svůj rozvoj. Tyto procesy však musí mít širokou podporu ze strany obyvatelstva členských států*“ (s. 115), píše poněkud neosobně autorka.

Po probrání problematického rozšiřování práv týkajícího se pohybu občanů EU se autorka věnuje – z hlediska právního – podstatně snadnějšímu obsahu politických práv občanů EU, i když i zde je třeba popsat některá zásadní rozhodnutí Evropského soudního dvora, která v řadě případů zabrousila do principů základních politických práv. Stále ještě zůstává řada aspektů neúplně rovnosti unijních občanů i v této oblasti.

Autorka věnovala problematice unijního občanství několik let svého odborného působení. Publikace obsahuje i nejnovější aspekty naplňování (či nenaplňování) tohoto institutu – aspekty volného pohybu osob a jeho omezování v době pandemie. Vedle toho není v práci opomenuto ani souběžně probíhající vystoupení Velké Británie z Evropské unie. Autorka při této příležitosti opět poněkud vystoupila z objektivistické metody výkladu, když konstatuje: „*Pozbytí občanství Unie v důsledku vystoupení státu z EU ukazuje problematičnost práva členských států vystoupit z EU za současného stavu evropské integrace. Vystoupení [...] má citelný dopad na práva jednotlivců a vede ke zhoršení jejich statusu...*“ (s. 309).

I přes vytýkaný metodický objektivismus je recenzovaná publikace výjimečným dílem. Její velkou předností je přehlednost vývoje institutu, podpořená dokonalým a mohutným zdrojovým aparátem. Autorka při vědomí, že podobná publikace v našem prostředí neexistuje, šla hodně hluboko do historie. Možná až příliš hluboko, takže nebylo možno se soustředit na nové jevy a nové zdroje. Odborná literatura je přitom vybírána uvážlivě a v základním

² Úřední věstník Evropské unie. C 130/02, Svazek 54, 30. dubna 2011.

textu knihy citována jen tam, kde je to nezbytné pro pochopení textu. Přednost autorka dává přímé citaci rozhodnutí Soudního dvora, což je příjemné jak pro výuku, tak pro čtenáře, kteří budou knihu považovat za základní sekundární zdroj k tématu unijního občanství v České republice. Autorka při výběru literatury logicky preferovala publikace, které mají podobnou – tedy právně analytickou metodu, kontroverzní publikace citovány příliš nejsou. Přitom existují knihy, které se věnují konceptu unijního občanství s negativními konotacemi – například kvůli jeho aplikaci mimo EU. Nedávná publikace Agnieszky Weiner přistupuje k současnému stavu unijního občanství velmi kriticky³, a to nejen z pohledu právníckého, a přináší nové pohledy euroskeptického charakteru. Výběr literatury k tématu byl obtížný. Myslím ale, že mohla být více preferována nejnovější odborná literatura, zejména u základních knižních publikací. Pokud se týká časopiseckých zdrojů, byl výběr ještě obtížnější, protože k tématu vychází kontinuálně množství článků ve všech členských státech. Autorka obsáhla celou odbornou literaturu z České republiky, z níž část se dotýká ústavního práva. Pokud se týká literatury zahraniční, soustředila se na kvalitnější časopisy, zejména pak *Common Market Law Review* a *Journal of Common Market Studies*. Zcela vynechána je jiná než anglicky psaná odborná literatura, což je zejména v případě německé a francouzské provenience určitým nedostatkem.

Téma unijního občanství jako sociologického či politologického fenoménu zatím zůstává v naší odborné literatuře opomenuto. Recenzovaná monografie umožňuje i jiným oborům, aby se na ni spolehly a pracovaly s ní jako s bezchybným přehledem. Právní deskripce jako zvolená metoda výzkumu přes své omezené možnosti vedla autorku k některým závěrům a odpovědím na výzkumné otázky. Prvním z nich je závěr, který se nabízí jako samozřejmý, tedy že dosud nejsou unijní občané zcela rovnoprávní. Druhým závěrem je konstatování, že přínos unijního občanství není zatím zcela zřejmý, i když je s velkým úsilím podporováno unijními institucemi, zejména Soudním dvorem EU. Institucionální podpora unijního občanství prochází celou publikací jako jednotící předmět výzkumu a daří se ji dokázat na desítkách případů i na postupující legislativní činnosti orgánu EU. Autorka prozatím nemohla poskytnout více údajů o nové myšlence, která uvažuje o unijním občanství odděleném od občanství národních států. „*Občanství by měl každý, kdo bude mít na území členských států pobyt aspoň po dobu 5 let a případně splní další podmínky.*“ (s. 318). Tento koncept zůstává stále jen chimérou.

Možná bude publikace začátkem nebo inspirací pro politologickou řadu, která ukáže, zda myšlenka unijního občanství a způsob jejího naplňování mohly vést ke ztotožnění s bydlištěm Evropa – nebo – což signalizuje brexit – zda šlo o myšlenku technicistní, která nenašla své naplnění. V každém případě ale bude publikace souhrnným zdrojem pro všechny další české studie. Umožní například analýzu a ocenění vlivu nových skutečností, zejména pak reakce na destrukci unijního volného pohybu během pandemie a rovněž reakce Unie a jejího uprchlického práva na příliv ukrajinských běženců v r. 2022.

³ WEINAR, A. *European citizenship and identity outside of the European Union: Europe outside Europe?* Abingdon: Routledge, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351006309>