

THEORETICKÝ ČASOPIS  
PRO OTÁZKY  
STÁTU A PRÁVA  
"THE LAWYER"  
SCIENTIFIC REVIEW  
FOR PROBLEMS OF STATE  
AND LAW

«LE JURISTE»  
REVUE SCIENTIFIQUE  
CONSCRÉE AUX PROBLÈMES  
DE L'ÉTAT ET DU DROIT

„DER JURIST“  
ZEITSCHRIFT FÜR STAATS-  
UND RECHTSWISSENSCHAFTEN

»ЮРИСТ«  
НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ  
ЖУРНАЛ ПОСВЯЩЕННЫЙ  
ВОПРОСАМ ГОСУДАРСТВА  
И ПРАВА

9

CXXXIX  
00

Vedoucí redaktor:  
JUDr. Milan Kindl, CSc.  
Zástupce vedoucího redaktora:  
Prof. JUDr. Antonia Kanda, DrSc.

Redakční rada:  
JUDr. Vladimír Balaš, CSc.  
JUDr. Jan Bárta, CSc.  
JUDr. Josef Baxa  
Doc. JUDr. Josef Blahož, DrSc.  
JUDr. František Cvrček, CSc.  
JUDr. Karel Čermák  
Doc. JUDr. Karel Eliáš, Dr.  
Prof. JUDr. Petr Hajn, DrSc.  
Prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc.  
Doc. JUDr. Ignác A. Hrdina, O. Praem.  
Prof. JUDr. Pavel Kalenský, DrSc.  
Doc. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.  
JUDr. Otakar Motejl  
Doc. JUDr. Monika Pauknerová, CSc.  
JUDr. Josef Skála, CSc.  
JUDr. PhDr. Michal Tomášek, CSc.  
JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.

Výkonný redaktor:  
JUDr. PhDr. Zdeněk Masopust, DrSc.  
Tajemnice redakce:  
Nina Počtová

STATI	
Michal Tomášek: Národnostní bariéry volného pohybu pracovníků v EU	825
Ján Mazák: O ďalšom vývoji civilnej exekúcie v Slovenskej republike	840
Věra Knoblochová: Alternativní způsoby řešení sporů: porovnání soudního smíru a mediace	857
František Šamalík: Svoboda a rovnost v soudobých ústavách - II.	875
DISKUSE	
Karel Bertelmann: „Světová relovuce“?	908
INFORMACE	
Miroslav Potočný: Evropská bezpečnostní a obranná politika (EBOP)	912
RECENZE A ANOTACE	
Miroslav Potočný: Ignaz Seidl-Hohenveldern, Mezinárodní právo veřejné, Codex Bohemia, 1999, 415 s.	916
Jiří Pipek: Jiří Jelínek, Zdeněk Sovák: Rozhodnutí v trestních věcech, Eurolex Bohemia, Praha 1999, 247 s.	919
Běla Riegrová: Karolina Adamová, Dějiny veřejného práva ve střední Evropě, Přehled vybraných otázek, vyd. C. H. Beck 2000, 155 s.	921
Karolina Adamová: A. Wrzyszc, Gubernia Chelmska, Zarys ustrojowy, Lublin 1997, 1999 s.	922
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	
Karel Šimka, Doris Antonyová: Seminář „Reforma volebního systému - změna k lepšímu nebo k horšímu?“	924

### AUTOŘI:

Doc. JUDr. PhDr. Karolina Adamová, CSc., Právnická fakulta UK, Praha a Ústav státu a práva AVČR, Praha  
Mgr. Doris Antonyová, LL. M., Ústav státu a práva AVČR, Praha  
Doc. JUDr. Karel Bertelmann, CSc., Praha  
JUDr. Věra Knoblochová, Ph. D., Praha  
JUDr. Ján Mazák, Právnická fakulta UPJŠ, Košice, Slovenská republika  
Doc. JUDr. Jiří Pipek, CSc., Ústav státu a práva AVČR, Praha  
Prof. JUDr. Miroslav Potočný, DrSc., Právnická fakulta UK, Praha  
JUDr. Běla Riegrová, UK, ÚJOP, Praha  
Prof. JUDr. František Šamalík, DrSc., Ústav státu a práva AV ČR, Praha  
JUDr. et Mgr. Karel Šimka, LL. M., Právnická fakulta ZČU, Plzeň  
JUDr. PhDr. Michal Tomášek, CSc., Právnická fakulta UK, Praha a Komerční banka, a. s., Praha

MICHAL TOMÁŠEK

## NÁRODNOSTNÍ BARIÉRY VOLNÉHO POHYBU PRACOVNÍKŮ V EU

Zahájení třetí etapy hospodářské a měnové unie a zavedení společné měny euro v jedenácti zemích EU počátkem roku 1999 zasáhlo do všech oblastí hospodářského a společenského života EU, včetně naplňování čtyř základních svobod, totiž volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovníků. Volný pohyb pracovníků nabyt na intenzitě od zavedení jednotného vnitřního trhu k 1. lednu 1993, kdy bylo umožněno četným odvětvím umísťovat výrobní a obchodní činnost do té části EU, která je pro ně nejvýhodnější. Na základě Smlouvy o Evropské unii bylo zavedeno občanství EU, což vytvořilo příznivější podmínky pro hledání a získávání pracovních příležitostí ve státech EU. Zavedení společné měny přispělo navíc k větší transparentnosti příjmů, a tedy i ke snadnějšímu porovnání životních a pracovních podmínek v jednotlivých státech měnové unie.

### I. EKONOMICKÉ PROSTŘEDÍ VOLNÉHO POHYBU PRACOVNÍKŮ

Popsaný vývoj by tedy měl působit ve směru rozšíření nabídky pracovních příležitostí i v těch oblastech, kde nabídka pracovních sil dosud převyšovala poptávku, tam, kde kvalifikace místních pracovních sil dosud neodpovídala požadavkům zaměstnavatelů nebo tam, kde cena pracovní síly dosud nesplňovala ekonomická očekávání zaměstnanců. Ve vztahu k celkové hospodářské politice EU je volný pohyb pracovních sil chápán spíše jako prostředek, kterým si mohou jednotlivci rozšiřovat okruh pracovních příležitostí než jako mechanismus korekce trhu pracovních sil. Obstojí sice argument, že pohyb pracovních sil ze zaostalejších do rozvinutějších částí EU je nežádoucí, neboť přispívá k zaostávání úrovně méně rozvinutých oblastí EU, nicméně meziregionální pohyb pracovních sil bývá zhusta nejúčinnějším prostředkem snižování nezaměstnanosti v takových regionech. Konvergence a koordinace hospodářských politik mezi členskými státy EU předpokládá, že budou sledovány společné hospodářskopolitické cíle. Jde předně o stabilizaci hospodářského

růstu a o takové jeho cílování, na němž jsou schopny se dohodnout všechny účastnické členské státy.<sup>1)</sup> Po sjednocení měnové politiky je totiž možná další harmonizace konjunkturálního rozvoje za současného oslabování šoků z recese národních ekonomik. Na druhé straně musí ovšem účastnické i neúčastnické státy měnové unie čelit vysoké nezaměstnanosti. Koordinace cílování hospodářského růstu je za takových podmínek myslitelná toliko za podmínky koordinace národních politik zaměstnanosti členských států.<sup>2)</sup>

Z toho lze dovodit čtyři hlavní ekonomické předpoklady volného pohybu pracovních sil:

1. **Nerovnosti v hrubém domácím produktu na hlavu**, které mohou teoreticky být i větší než padesátiprocentní.<sup>3)</sup> Tento faktor může být důležitým ukazatelem koheze, nicméně není sám o sobě postačující k posouzení rozsahu konvergence v hospodářské a sociální oblasti.
2. **Rozdíl mezi průměrnými mzdami a skutečnou hodnotou pracovní síly**, jímž lze poměřovat rozdíly, které ve výrobní sféře jednotlivých členských států a regionů existují co do nákladů na mzdu pracovní síly a ostatních nákladů na pracovní sílu.
3. **Přístup mladých lidí v různých částech EU ke vzdělání a k profesní přípravě**, jakož i různá úroveň tohoto vzdělání a profesní přípravy.
4. **Sám pohyb pracovních sil mezi členskými státy**, a to nejen jeho rozsah ve srovnání s celkovým počtem obyvatelstva každého členského státu, ale hlavně vyčleňování věkových kategorií, pro něž je v jednotlivých členských státech pohyb pracovních sil nejtypičtější.

V rámci jednoho měnového prostoru je konkurenceschopnost jednotlivých účastnických států rovněž výrazně ovlivňována systémy financování sociální politiky, ať už je to systém jejího financování odvodem z mezd nebo daněmi. V tomto ohledu považují někteří teoretici za značné riziko pro konvergenci hospodářských politik členských zemí EU „sociální dumping“.<sup>4)</sup> Na rozdíl od dřívější situace, kdy mohly národní státy ovlivňovat svoji hospodářskou politiku proměnlivými devizovými kursy, což po zavedení společné měny již není možné, je za současné situace velmi dobře představitelné, aby členské státy

<sup>1)</sup> Podrobněji M. Tomášek: Právní nástupnictví měny euro, Praha, Linde 2000 nebo Právní nástroje hospodářské konvergence mezi členskými státy Evropské unie, Právník č. 11/99.

<sup>2)</sup> Tato zásada byla v politické úrovni zformulována Bílou knihou o hospodářském růstu, zaměstnanosti a hlavních směrech a úkolech do 21. století z roku 1993 a v úrovni právní se stala součástí novely Smlouvy o ES Amsterodamskou smlouvou z roku 1997, účinnou od 1. května 1999.

<sup>3)</sup> Například mezi Lucemburkem, jehož HDP na hlavu představuje 130 % průměru EU a mezi nejhudšími regiony Portugalska nebo Řecka, kde se HDP na hlavu pohybuje kolem 80 % průměru EU. Jen pro srovnání: současný český HDP na hlavu představuje 65 % průměru EU.

<sup>4)</sup> Například A. Heise, Europäische Sozialpolitik - eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht, Bonn 1998.

ovlivňovaly svoji hospodářskou politiku pomocí různých sociálních systémů a sociálního dumpingu. Sociální politika se tak může stát prostředkem státního intervencionismu spíše než prostředkem posilování produktivity práce a tím i hospodářského růstu. V tomto kontextu se často ozývají požadavky po větší harmonizaci institucí i postupů v oblasti sociální politiky napříč členskými státy.<sup>5)</sup> V tomto případě je ovšem vhodnější spíše než volat po jednotném systému sociálního zabezpečení v EU (což je politicky neproveditelné) uvažovat o harmonizaci příslušných institucí v jednotlivých státech. K tomuto cíli mělo přispět i přijetí **Paktu zaměstnanosti** na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v červnu 1999, jakož i jednání Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000.

## II. ZÁKAZ DISKRIMINACE PODLE STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Obecný zákaz diskriminace podle státní příslušnosti je dán v článku 12 Smlouvy o ES, kde se stanoví, že „v rámci předmětu úpravy této Smlouvy, aniž by tím byla dotčena její zvláštní ustanovení, je zakázána diskriminace z důvodů státní příslušnosti“. Podle judikátu Evropského soudního dvora ve věci **Cowan**<sup>6)</sup> se zákaz jakékoliv diskriminace podle státní příslušnosti v souladu s článkem 12 Smlouvy o ES vztahuje *ratione personae* na všechny osoby, pro které platí komunitární právo. Uvedený princip požaduje, aby tyto osoby měly naprosto stejné postavení jako příslušníci daného členského státu. Právo na stejné zacházení vyplývá přímo z komunitárního práva a nemůže být tedy předmětem osvědčení vydávaného orgány členského státu, jak konstatoval Evropský soudní dvůr v jiném judikátu, a to ve věci **Regina v. Pieck**.<sup>7)</sup> Z věcného hlediska se zákaz diskriminace podle státní příslušnosti podle článku 12 Smlouvy o ES uplatňuje v rámci předmětu úpravy Smlouvy o ES, tedy aniž by byla dotčena její zvláštní ustanovení. To tedy konkrétně znamená, že se tento obecný princip aplikuje dle zásady *in dubio pro eodem* na ostatní ustanovení Smlouvy o ES, včetně všech čtyř základních svobod.<sup>8)</sup>

Zákaz diskriminace podle státní příslušnosti ve smyslu článku 12 Smlouvy o ES působí předně na eliminaci omezení volného pohybu pracovních sil, která patří spolu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu k pilířům jednotného

<sup>5)</sup> Th. Schuster, R. Vaubel, Europäische Sozialpolitik, IN: R. Ohr. (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart, 1996.

<sup>6)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 186/87, Jan William Cowan v. Trésor public, SbSD 1989, str. 195.

<sup>7)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 157/79, Regina v. Pieck, SbSD 1980, str. 2171.

<sup>8)</sup> Podrobněji k pojetí této zásady srov. M. Tomášek v článku *In dubio pro eodem* - k přesahu volného pohybu kapitálu do ostatních svobod evropského práva, Právník č. 2/2000.

vnitřního trhu Evropské unie. Zakazovanými omezeními je přitom třeba rozumět omezení přímá čili administrativní ve smyslu právních úprav členských států.<sup>9)</sup> Primární právo ES i právo sekundární mohou ovšem velmi obtížně eliminovat omezení nepřímá, daná kupříkladu ekonomickými důvody. Mezi ně lze řadit malý ekonomický zájem vyspělejších členských států na masových přílivech pracovníků z jiných, méně vyspělých členských států nebo stejný ekonomický zájem států s odlivem kvalifikovaných pracovních sil na jejich udržení v rámci regionu.

Volný pohyb pracovních sil má v rámci naznačené ekonomické situace zásadní právní vymezení, které je především dáno ustanoveními Smlouvy o ES. Podle článku 39, odst. 1 Smlouvy o ES<sup>10)</sup> znamená volný pohyb pracovníků odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky, založené na státní příslušnosti. Zejména se pracovníkům přiznává právo na přístup k zaměstnání a právo na vstup, pobyt a setrvání na místě ( čl. 39, odst. 3 Smlouvy o ES). Pracovníkem se na tomto místě Smlouvy rozumí osoba vykonávající závislou činnost<sup>11)</sup>, čili definičním znakem je výdělečná činnost z pracovního úvazku, a to i částečného,<sup>12)</sup> neboť pracovník na částečný úvazek požívá stejných práv jako pracovník na plný úvazek.<sup>13)</sup>

Smlouva o ES stanoví, stejně jako v případě ostatních třech základních svobod jednotného vnitřního trhu, důvody, pro něž je možné volný pohyb pracovníků omezit. Podle čl. 39, odst. 3 Smlouvy o ES lze omezit volný pohyb pracovníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Omezení tohoto druhu jsou známa i u ostatních svobod jednotného vnitřního trhu, a tak je podle zásady *in dubio pro eodem* volný pohyb pracovníků s ostatními základními svobodami provázán. Otázka provázanosti omezení volného pohybu pracovníků s ostatními svobodami se v prvním plánu projeví na porovnání paralelních ustanovení primárního práva ES, totiž již citovaných ustanovení čl. 39 Smlouvy o ES o omezení volného pohybu pracovníků s ustanoveními čl. 58 Smlouvy o ES o omezeních volného pohybu kapitálu či ustanovení čl. 30 Smlouvy o ES o omezeních volného pohybu zboží.

Rovnost občanů členských států EU při volném pohybu pracovních sil a je-

<sup>9)</sup> Pojem „pracovník“ nemůže být definován odkazem na právní předpisy členských států neboť má komunitární význam. Jinak by totiž bylo dodržování komunitárních předpisů o volném pohybu pracovníků zcela zmařeno, neboť obsah těchto pojmů by mohl být bez kontroly orgánů EU jednostranně stanovován a měněn vnitrostátními předpisy členských států. Kterýkoliv členský stát by tak mohl libovolně omezovat volný pohyb pracovníků zbavováním určitých osob ochrany, již jim poskytuje Smlouva o ES. Tak argumentoval Evropský soudní dvůr v právních věcech 75/63 Unger, SbSD 1963, str. 379 a 50/81 D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie, SbSD 1982, str. 1035.

<sup>10)</sup> V číslování podle konsolidovaného textu Amsterodamské smlouvy.

<sup>11)</sup> Na podnikatele se vztahují ustanovení článků 43 - 48 o ES o právu podnikání.

<sup>12)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 50/81 D. M. Levin v. Staatssecretaris van Justitie, SbSD 1982, str. 1035.

<sup>13)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 139/85 Kempf v. Staatssecretaris van Justitie, SbSD 1986, str. 1731.

jich rovné možnosti ucházet se o zaměstnání v kterémkoliv členském státě EU není tedy, jako koneckonců žádná ze základních svobod jednotného vnitřního trhu, svobodou absolutní. Evropské právo zná tři hlavní okruhy takových omezení, a to:

1. Omezení pro povolání vyžadující zvláštní kvalifikaci,
2. Omezení pro povolání podle předpisů o vyloučení cizinců,
3. Omezení pro povolání ve veřejné správě.

Kategorie **povolání vyžadujících zvláštní kvalifikaci** je velmi těsně spjatá s problematikou vzájemného uznávání kvalifikace pracovníků mezi členskými státy. Členské státy tedy mohou stanovit jako podmínku výkonu zaměstnání v určitých profesích jistá kritéria, například odborné či jazykové stáže, srovnávací nebo nostrifikační zkoušky apod. Vzájemné uznávání kvalifikací je mimo jiné postaveno na vzájemné důvěře členských států. Parafrazí známého rozsudku Evropského soudního dvora ve věci **Cassis de Dijon**,<sup>14)</sup> kterým byla založena **doktrína vzájemného uznávání**<sup>15)</sup> a dle aplikační zásady *in dubio pro eodem* lze říci, že členské státy si vzájemně důvěřují v tom smyslu, že každá osoba, která získala kvalifikaci na území jednoho členského státu bude příslušně povolání kvalifikovaně vykonávat na území jiného členského státu.<sup>16)</sup> Nicméně z důvodů hodných zvláštního zřetele ve smyslu článku 39, odst. 3 Smlouvy o ES hostitelský členský stát může požadovat doplňková kritéria buď z důvodu ochrany veřejného zájmu<sup>17)</sup> nebo v zájmu ochrany zdraví.<sup>18)</sup>

**Za povolání podle předpisů o vyloučení cizinců** lze prakticky považovat jen vyloučení sportovců ze státní sportovní reprezentace. Ovšem podle nálezu Evropského soudního dvora ve věci **Walrave v. Koch**<sup>19)</sup> je naproti tomu činnost profesionálních sportovců posuzována jako výkon práce. Na rozdíl od státních sportovních reprezentací nemohou být proto profesionální sportovci členských států diskriminováni pro státní příslušnost.

<sup>14)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 120/78 Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, SbSD 1979, str. 649.

<sup>15)</sup> Doktrína podle níž jakýkoliv výrobek vyrobený a obchodovaný v souladu s právem v jednom členském státě, musí být v zásadě připuštěn na trh v jiném členském státě, se záhy rozšířila do ostatních základních svobod, takže se vztahuje třeba i na služby nebo na kvalifikaci pracovníků.

<sup>16)</sup> A. Carneletti, Le premier système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur in: Revue française des Affaires sociales, no. 3, juillet-septembre 1988: La libre circulation des médecins la CEE: le cas de la France.

<sup>17)</sup> Uplatnění kritéria veřejného zájmu se například ve Francii může vztahovat na advokáty, účetní komisaře, daňové a účetní poradce, právní poradce, notáře, soudní úředníky, soudní vykonavatele, ale i na zeměměřiče nebo odborníky v oblasti patentů a vynálezů.

<sup>18)</sup> Uplatnění kritéria ochrany zdraví se například ve Francii může vztahovat na odborné ošetřovatele, ortofonní specialisty, maséry, optiky, ergoterapeuty, instruktory pro osoby nevidomé a neslyšící a na některé zvláštní kategorie specializovaných instruktorů.

<sup>19)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 36/74, B. M. O. Walrave a E. J. N. Koch v. Association Union Cycliste Internationale, SbSD 1974, str. 1405.

Ustanovení čl. 39 Smlouvy o ES neplatí dle odstavce 4 tohoto článku pro **povolání ve veřejné správě**. Za taková povolání je dle nálezu Evropského soudního dvora ve věci **Komise v. Belgie**<sup>20)</sup> třeba považovat zaměstnání, která s sebou přinášejí přímou nebo nepřímou účast na výkonu výsostných oprávnění a na plnění úkolů, směřujících k zastávání obecných zájmů státu. Před dikcí tohoto judikátu se výklad pojmu „povolání ve veřejné správě“ může v jednotlivých členských státech lišit. Předně tu je otázka, do jaké míry jednotlivé členské státy připouštějí cizí státní příslušníky do vlastní státní správy.

Připouštění cizinců do státní služby má v různých členských státech různé historické kořeny, ovlivněné různými sociologickými a geografickými přístupy. Celkově lze v rámci členských států EU rozlišovat dvě skupiny členských států, a to **členské státy s liberálním přístupem** k zaměstnávání cizinců ve státní službě ( Dánsko, Finsko, Irsko, Nizozemsko,<sup>21)</sup> Švédsko, Velká Británie<sup>22)</sup>) a dále **členské státy omezující přístup cizinců do státní služby** ( Belgie, Francie, Itálie, Německo, Portugalsko, Rakousko, Španělsko). Také omezující přístup vypočtených členských států má své kořeny, neboť státní služba je tam pojmána téměř jako armáda, jejíž oddanost a dodržování služební disciplíny má zajišťovat právě zaměstnávání výlučně státních občanů té které země.<sup>23)</sup>

Omezování volného pohybu pracovníků z důvodu vyloučení pro práci ve státní službě může být ovšem nebezpečné pro volný pohyb pracovníků *largo sensu*, totiž v tom smyslu, že členské státy mohou mít tendenci rozšiřovat pojem „státní služba“ i třeba do oblastí školství nebo zdravotnictví nebo dokonce do veřejných podniků. K vymezení pojmu státní služba v tomto ohledu významně přispěl Evropský soudní dvůr rozsudkem v právní věci **Lawrie-Blum**<sup>24)</sup>. Skutkové okolnosti tohoto právního případu spočívaly ve skutečnosti, že paní Lawrie-Blumová, britská státní příslušnice, se provdala do Německa, kde složila příslušné zkoušky, čímž dosáhla způsobilosti vyučovat angličtinu a ruštinu. Nebyla však připuštěna k přípravné službě pro nedostatek osobních předpokladů, ačkoliv učinila prohlášení, že souhlasí se zásadami demokratického státního zřízení ve smyslu německé ústavy a je ochotna se s tímto zřízením identifikovat a vystupovat v jeho prospěch. Podle německé právní úpravy mohl v přípravné službě působit pouze Němec, neboť se jednalo o sou-

<sup>20)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 149/79, Commission Eropéenne/Europese Commissie v. Belgique/België, SbSD 1980, str. 3881.

<sup>21)</sup> V Nizozemsku se liberální přístup vůči zaměstnávání cizinců neuplatňuje na nejvyšších místech státní služby, v armádě nebo v resortu spravedlnosti.

<sup>22)</sup> Právě Velká Británie je dobrým příkladem, jak tradice může ovlivnit přístup k zaměstnávání cizinců, neboť tam v nejlepších tradicích Commonwealthu mohli a dosud vlastně mohou místa ve státní službě zastávat i nebritští občané Commonwealthu.

<sup>23)</sup> V Itálii musejí dokonce státní úředníci skládat přísahu věrnosti státu.

<sup>24)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Bundesland Baden-Württemberg, SbSD 1986, str. 2121.

část veřejné správy. Na základě žaloby paní Lawrie-Blumové se německý soud obrátil na Evropský soudní dvůr s předběžnou otázkou. Evropský soud dal za pravdu žalobkyni s odůvodněním, že pod pojmem „veřejná správa“ ve smyslu ustanovení článku 39, odstavce 2 Smlouvy o ES je třeba rozumět rozhodně ta místa, která znamenají přímou nebo nepřímou účast na výkonu občanských oprávnění a jsou spojena s plněním takových úkolů, která jsou orientována na plnění obecných zájmů státu nebo jiných veřejných úkolů, a tudíž předpokládají poměr zvláštní oddanosti dané osoby ke státu, stejně jako vzájemnost práv a povinností, které zakládají tento občanský svazek. Tím Evropský soudní dvůr vymezil pojem „veřejná správa“ z hlediska jeho obsahu a zmařil rozšiřování tohoto pojmu na další a další kategorie a tím i rozšiřování překážek volného pohybu pracovníků.

Evropské právo nezná a nepřipouští žádná omezení z důvodů jazykových. Jestliže článek 39, odst. 1 Smlouvy o ES zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, rozumí se tím občanská příslušnost k určitému státu a nikoliv jazyková kompetence z této státní příslušnosti vyplývající nebo s touto státní příslušností související. Z vysloveně jazykových důvodů by patrně bylo možné omezit volný pohyb pracovníků ve veřejném zájmu, pokud by kupříkladu notář neuměl jazyk hostitelského členského státu natolik, aby byl schopen provádět notářské úkony, nebo v zájmu ochrany zdraví, pokud by například zdravotní personál neuměl jazyk země, v níž pracuje, tak aby mohl komunikovat s pacienty či s ostatními zdravotníky. Nicméně v takových případech se omezení vůči jednotlivým pracovníkům neuplatňují z jazykových důvodů samotných, nýbrž z důvodů, že jazyková neznalost je na překážku veřejného zdraví nebo veřejného zájmu. Jinou věcí je nutnost jazykových zkoušek ve státní správě.

Nedostatek jazykové kompetence tak může, stejně jako nedostatek kompetence odborné, založit důvod k omezením volného pohybu pracovníků podle článku 39, odstavce 2 Smlouvy o ES, ale toliko za předpokladu, že je posuzován individuálně. Nelze tedy například prohlásit, že „všichni Němci mluví špatně francouzsky“, což je pochopitelně nesmysl, ale je třeba prokázat nedostatek kompetencí u určité konkrétní osoby. Jak konstatoval Evropský soudní dvůr ve věci **Van Duyn v. Home Office**,<sup>25)</sup> každý členský stát je při využívání svého práva zakládat opatření omezující volný pohyb pracovníků přijaté z důvodu veřejného pořádku povinen postupovat jen se zřetelem ke skutečným, které jsou vlastní osobnímu chování konkrétní osoby.

#### IV. OMEZENÍ Z DŮVODŮ ODBORNÉ KOMPETENCE

Omezení volného pohybu pracovníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví dle v článku 39 Smlouvy o ES se tak prolíná

<sup>25)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci 41/71 Van Duyn v. Home Office, SbSD 1974, str. 1337.

s ostatními základními svobodami. Za příklad budiž citováno rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci **Komise v. Francie**<sup>26)</sup>, kde se prolínají omezení volného pohybu pracovníků s omezeními volného pohybu služeb. V tomto případě podala Evropská komise podle čl. 226 Smlouvy o ES žalobu proti Francii pro nesplnění povinnosti, plynoucí ze Smlouvy o ES. Toho se měla Francie dopustit tím, že odpírala cestovním kancelářím, aby pro některé historické památky na francouzském území používaly služeb jiných průvodců než těch, kteří získali příslušnou francouzskou licenci.<sup>27)</sup> Tím se měla Francie dopustit nesplnění povinnosti v oblasti volného pohybu služeb podle čl. 49 Smlouvy o ES. Takové požadavky by bylo možné pokládat za slučitelné s ustanoveními čl. 49 a 50 Smlouvy o ES toliko v případech, kdy by bylo prokázáno, že při této činnosti převažují důvody veřejného zájmu pro omezení volného poskytování služeb, že veřejný zájem není ochráněn jinak a že výsledku nelze dosáhnout méně omezujícími opatřeními. Francouzská vláda argumentovala tak, že její právní řád usiluje o zachování veřejného zájmu na ochranu zvláštních a význačných historických míst a o co největší míru rozšíření znalostí o uměleckém a kulturním dědictví země. Podle názoru francouzské vlády takového veřejného zájmu nemůže být dosaženo podle předpisů každého členského státu. Všechny členské státy totiž nemají ve svých právních předpisech zakotvenou povinnost přezkušovat kvalifikační předpoklady průvodců včetně znalostí historického a kulturního dědictví ostatních členských států. Proto by francouzské omezení nemělo být neslučitelné s článkem 49 Smlouvy o ES. Takové omezení by se ovšem nemělo vztahovat na veškeré průvodce, ale toliko na průvodce po historických památkách, jejichž činnost vyžaduje zvláštní odborné kompetence. Podobný závěr učinil Evropský soudní dvůr také ve věci **Komise v. Itálie**.<sup>28)</sup>

Přestože článek 49 Smlouvy o ES výslovně pojednává jen o situaci osob, poskytujících služby z jiného státu, než je příjemce těchto služeb, je účelem tohoto článku zrušit omezení při poskytování služeb osobami, které nepodnikají ve státě, kde mají být služby poskytovány. Pokud jsou ovšem všechny prvky poskytované služby vykonávány uvnitř jednoho státu, pak nelze uvedená ustanovení Smlouvy o ES aplikovat. Jinými slovy, ustanovení článku 49 Smlouvy o ES se aplikují na všechny případy, kdy fyzická nebo právnická osoba poskytuje služby v jiném členském státě než v němž má sídlo, a to bez ohledu na sídlo příjemce takové služby.

Články 49 a 50 Smlouvy o ES požadují nejen odstranění veškeré diskriminace osob pro jejich národnost, ale rovněž odstranění veškerých omezení při

<sup>26)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci C – 154/88, Commission Européenne v. France SbSD 1991, str. 695.

<sup>27)</sup> Text tohoto i ostatních judikátů, rozebíraných v tomto článku, vychází z publikace Lenka Pítrová, Richard Pomahač, Průvodce judikaturou evropského soudního dvora, Praha, 2000.

<sup>28)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci C – 180/89, Commissione Europea v. Italia, SbSD 1991, str. 709.

poskytování služeb z důvodu, že osoba poskytující služby má sídlo v jiném státě než ve kterém je služba poskytována. Členský stát zejména nemůže podřídit poskytování služeb na svém území kontrole veškerých podmínek, které jsou nezbytné pro podnikání v jiném členském státě. Pokud by tak činil, pak by ustanovení o volném poskytování služeb byla zbavena svého praktického smyslu.

S ohledem na zvláštní požadavky, vztahující se k některým druhům služeb, nelze považovat požadavek členského státu na zvláštní kvalifikaci osob, jež tyto služby poskytují, za neslučitelný s ustanoveními článků 49 a 50 Smlouvy o ES. Avšak volný pohyb služeb, jakožto jeden ze základních principů Smlouvy o ES, může být důvodně omezen toliko na základě pravidel, jež jsou ve veřejném zájmu a jsou takto aplikována na všechny osoby a podniky, poskytující služby na území příslušného státu, za předpokladu, že příslušný zájem není dostatečně chráněn podmínkami pro podnikání v tom členském státě, kde má poskytovatel služby svoje sídlo. Takové požadavky musí být kromě toho objektivně odůvodněny nutností zajistit dodržování profesních pravidel chování a zájmem na stanovení a dodržování příslušných pravidel.

Obecný zájem na náležitém ocenění historických a kulturních památek a co největší rozšiřování znalostí o kulturním a historickém dědictví země může zakládat závažný důvod pro omezení volného pohybu služeb. Na druhé straně členský stát může vytvářet omezení, sahající za rámec nezbytné ochrany veřejného zájmu, pokud podmiňuje zvláštní kvalifikaci na základě příslušných zkoušek i činnost těch průvodců, kteří doprovázejí turisty z jiného členského státu na své území, za účelem prohlídky i jiných míst než jsou muzea a historické památky, kde se taková zvláštní kvalifikace vyžaduje.

Vyžadování zvláštní odborné kompetence a její použití jako potenciální bariéry volného pohybu služeb, resp. pracovníků se tak staví do světla komplexního posuzování pracovníků, a to i v souvislosti s kompetencemi jazykovými. Odbornou kompetenci, která se také někdy nazývá **doplňková odborná kompetence**, lze definovat jako odraz objektivní skutečnosti, vnímané našimi smysly, doplněný dalšími poznatky, zejména poznatky vyplývajícími z předcházející odborné přípravy<sup>29)</sup>.

Právní projevy v zemích Evropské unie a v evropském právu vycházejí z obecné slovní zásoby národních jazyků, jsouce doplňovány na základě doplňkové odborné kompetence. Používání jednotlivých právních projevů má sociální a kulturní rozměr a slovník evropského práva se neustále vyvíjí, obnovuje a doplňuje v závislosti na tom, jak potřeba nových výrazů vyvěrá z přirozených potřeb, zejména hospodářského života současné Evropy. O doplňkové odborné kompetenci se často mluví poměrně okrajově, aniž se bere v úvahu skutečnost, že může mít dopad nejen na jazyk *per se*, ale i na omezení v jednotlivých segmentech vnitřního trhu. Teoretickým rozbořením doplňkové odborné kompetence se počátkem sedmdesátých let zabýval francouzský lexi-

<sup>29)</sup> M. Tomášek, Překlad v právní praxi, Praha 1998.

kolog Robert Galisson.<sup>30)</sup> Doplnkovou odbornou kompetenci nazývá „*Predilection*“ a je podle něj výsledkem působení tzv. „*zkušenosního pole*“ - „*domaine d'expérience*“, vyplývajícího ze společného působení dvou funkcí:

- psychologické funkce (mimojazykové),
- lexikálně sémantické funkce (jazykové).

**Psychologická funkce** (mimojazyková) staví na základě odborné (ve shora citovaném právním příkladě umělecko historické) přípravy v dané (v tomto případě kulturní) oblasti. **Lexikálně sémantická funkce** (jazyková) je ovlivněna prostředím jazykové komunity a projevuje se v přiřazování lexikálních jednotek daných pojmů, čili v označování termíny.

## V. JAZYKOVÉ BARIÉRY

Diskriminace podle státní příslušnosti z jazykových důvodů se sice nabízí jako argument velmi lákavý, nicméně v praxi komunitárního práva je nepoužitelný. Vzájemnou uznatelnost jazyků vyřešilo už v roce 1958 patrně jednou provždy **Nařízení k úpravě jazykové otázky pro Evropské hospodářské společenství**,<sup>31)</sup> které stanoví jazyky angličtinu, dánštinu, finštinu, francouzštinu, italštinu, němčinu, nizozemštinu, portugalštinu, řečtinu, španělštinu a švédštinu jako úřední a pracovní jazyky orgánů Společenství.<sup>32)</sup> Jde o jazyky, kterými by se mělo komunikovat v rámci orgánů unie, třeba při zasílání písemností orgánům EU, jak stanoví článek 2 cit. nařízení. Předpokládá se tedy i srozumitelnost alespoň jednoho jazyka v každé ze zemí EU. Při podrobnějším zkoumání výčtu úředních a pracovních jazyků orgánů EU lze ovšem učinit závěr, že tam chybí například vlámsčina, užívaná v Belgii, která není totožná s nizozemštinou, nebo keltština, která se stále více a více vynořuje ze zapomnění i v běžném životě v Irsku. Nařízení k úpravě jazykové otázky formálně pamatuje i na takovou situaci, neboť ve svém článku 8 říká, že existuje-li v členském státě více úředních jazyků, stanoví se používání jazyků na žádost tohoto státu podle obecných pravidel vycházejících z právního řádu tohoto státu.

Oproti tomu, co lze pozorovat v exaktních vědách, vyznačují se právní pojmy a instituty určitou dávkou nestability, a jsou tak nezřídka obtížně analyzovatelné. Tento fenomén je umocněn růzností existujících právních systémů. Pojem daný ve výchozím jazyce nemusí mít vždy odpovídající pojem v jazyce cílovém. A co je ještě daleko horší, určitý pojem existuje v obou jazycích, ale neodráží stejné skutečnosti. Právní systémy národů Evropské unie se vzájemně odlišují nejen co do svých základů, ale i co do svého ducha. Liší se ovšem i co do jazykového vyjadřování. Zásady redakce právních textů mohou být odlišné

<sup>30)</sup> R. Galisson, *Lexicologie et enseignement des langues*, Paris 1972.

<sup>31)</sup> Nařízení Rady č. 1 z 15. 4. 1958, ÚL 1958, 385 ve znění nařízení ÚL 1972 L 73, 122 ÚL 1979 L 291, 113, ÚL 1985 L 302, 1994 L 241, 285.

<sup>32)</sup> Plný text této normy například ve sborníku L. Tichý a kol., *Dokumenty ke studiu evropského práva*, Linde Praha, 1999.

stát od státu, kultura od kultury. Často se setkáváme i s variantami uvnitř jednotlivých států, kde se autoři právních projevů snaží vtisknout lokálním nebo regionálním předpisům osobitou pečť.

Proces harmonizace „komunitárního“ práva přispěl i k jisté újmě na tradicích národních legislativ, jejíž osobité charakteristiky se pomalu v Evropě začínají vytrácet. Národní zákonodárství evropských států ztrácí nejen osobitost stylu, ale jeho právní projevy jsou často zatěžovány inflací terminologie a textových nadbytečností. Zjednodušeně řečeno, „komunitární“ styl by v současné době měl odpovídat požadavku vyjádřit hlavní vůli právo tvůrce co nejsevěřejším a nejvýstižnějším způsobem, čili říci co možná nejvíce co možná nejméně slovy a zůstat přitom co možná nejpřesnějším. To nebývá vždy snadné, zvláště třeba v angličtině, kde jazyk „*common law*“ výrazně tíhne k vykladu řady podrobností, bez nichž se jinak lze obejít. Proto je někdy v právních textech orgánů EU obtížné vyjádřit v anglické verzi přesně a úsporně *ratio legis* právo tvůrce.<sup>33)</sup> Pro uživatele textů evropského práva, pocházejícího ze země mimo Evropskou unii, není pak překlad textu projevu práva ES, vycházející toliko z anglického textu, vždy stoprocentně spolehlivou metodou. Produkce textů práva ES v jedenácti pracovních jazycích EU nabízí překladateli velký výběr na cestě ke spolehlivé metodě překladu.

Na tomto místě si nemohu odpustit poznámku k regionálním variantám některých úředních a pracovních jazyků EU. Ve francouzštině je to například notoricky známé, jazykově rozdílné vyjádření některých číslovek francouzštinou ve Francii - 90 = „*quatre-vingt-dix*“ - a v Belgii - 90 = „*nonante*“. Takové číslovky jsou však také ve slovním vyjádření součástí úředních listin a tedy i součástí právního jazyka. Francie dokonce musela uznat, že slovní vyjádření číslovek belgickou variantou na belgických úředních listinách je právně platné i ve Francii, protože jde o variantu francouzštiny v Belgii a nikoliv o projev nespisovného jazyka. Také nizozemský a vlámský právní jazyk vykazují některé rozdíly. Třeba francouzský termín „*cour d'appel*“ - „*odvolací soud*“, jenž je součástí belgického právního systému, se ve vlámsčině vyskytuje jako „*hoven van beroep*“, čili je pod zjevným vlivem francouzského označení, zatímco v sousedním Nizozemí je obvyklejší označení odvolacího soudu termínem „*beroepshoven*“.

Nejvděčnější příklady variant právního jazyka v různých státech se určitě hledají v německy mluvící oblasti, kde vedle sebe existují právní jazyk německý, v němž navíc dožívají některé právní pojmy z bývalé NDR, právní jazyk rakouský a mimo oblast Evropské unie právní jazyk švýcarský. Například termín „*neopomenutelný dědic*“ se řekne německy v Německu „*pflichtteilberechtigter Erbe*“, zatímco rakouské právo zná jen termín „*Noterbe*“. Termín „*požívání (ususfructus)*“ se v Německu řekne „*Niessbrauch*“, v Rakousku

<sup>33)</sup> K tomu podrobněji M. Tomásek, *La terminologie communautaire dans l'Europe centrale: le cas tchèque* in: *Barrières insoupçonnées de l'Europe sans frontières* (F. Massart, ed.), Bruxelles 1995.

„Fruchtniessung“ a ve Švýcarsku „Fahrnis“. Nicméně i angličtina se může pochlubit řadou variant v angličtině britské nebo americké, což je samozřejmě pro evropské právo irelevantní. Avšak relevantní už jsou pro evropské právo rozdíly, které existují mezi právní angličtinou „anglickou“ a „skotskou“, kde například „to compare“ je skotskou variantou „to appear“, čili „dostavit se k soudu“, nebo ve Skotsku se „porota“ označuje termínem „assize“, zatímco v Anglii slovem „jury“.

Avšak také regionální varianty národních jazyků členských států EU nejsou ani v právním ani ve faktickém smyslu překážkou volného pohybu pracovníků v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Nicméně pro jazykovou rozmanitost Evropské unie se ani Evropský soudní dvůr nevyhnul posouzení otázky, zda jazykové bariéry mohou být na překážku volného pohybu některé ze základních svobod jednotného vnitřního trhu. Skutečnost, že jazykové difference mezi členskými státy evropská judikatura neignoruje, lze vyzkoušet například v rozsudku ve věci **GB-INNO-BM v. Confédération du Commerce Luxembourgeois A. s. b. l.**,<sup>34)</sup> kde Evropský soudní dvůr vyslovil názor, že reklamy v různých jazycích různých členských zemí mohou znemožňovat rovný přístup spotřebitelů k reklamě a zakládat tak nerovnosti volného pohybu služeb či volného pohybu zboží.<sup>35)</sup> Na druhé straně stojí otázka, zda tím nemůže vzniknout omezení volného pohybu, neboť zachování a ochrana národního jazyka je dokonalým naplněním veřejného zájmu každého členského státu. Nadto lze sotva nutit členské státy EU, aby na veřejných místech, jimiž jsou i plochy pro reklamu, byly nápisy v domácím jazyce, ale i v některém jazyce, srozumitelném všem občanům unie, tedy třeba v angličtině nebo ve francouzštině.

## VI. CENOVÁ DISKRIMINACE V OBLASTI SLUŽEB

Jednou z forem zvýhodňování vlastních státních příslušníků, kterou dobře známe i v naší zemi, je jejich zvýhodňování cenové. Jakkoliv takové zvýhodňování přímo nesouvisí s volným pohybem pracovníků, je spíše z oblasti volného pohybu služeb, mám za to, že v posuzované souvislosti stojí za zmínku, protože může mít vliv na volný pohyb osob *largo sensu*, tedy na volný pohyb osob, který je vázán na občanský prvek a ne toliko na ekonomický prvek, jako je tomu v případě volného pohybu pracovníků *stricto sensu*. Navíc cenové zvýhodnění českých občanů v oblasti některých služeb (například ubytovacích nebo turistických) vůči cizincům z EU je nezřídka předmětem diskusí, zda nebude bránit našemu plnému zapojení do jednotného vnitřního trhu EU.

Obdobný problém s jinými cenami pro vlastní občany a s jinými cenami pro

<sup>34)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci C-362/88, GB-INNO-BM v. Confédération du Commerce Luxembourgeois A. S. b. l., SbSD 1990.

<sup>35)</sup> K tomu podrobněji M. Tomášek v článku Posilování pasivní strany volného pohybu finančních služeb v evropském právu, Právník č. 5/2000.

cizince mělo svého času Španělsko, kde vnitrostátní předpisy v podstatě umožňovaly bezplatný vstup do státních muzeí pouze španělským občanům, mládeži pod 21 let a cizincům, kteří měli na území Španělska trvalé bydliště. Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku v této věci - **Komise v. Španělsko**<sup>36)</sup> uvedl, že aplikováním systému, kdy se španělští občané, cizinci s trvalým bydlištěm ve Španělsku a státní příslušníci jiných členských států mladší 21 let těší volnému vstupu do národních muzeí, zatímco státní příslušníci jiných členských států starší 21 let musejí platit vstupné, Španělsko nesplnilo své povinnosti podle článků 12 a 49 Smlouvy o ES. Článek 12 Smlouvy o ES zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti v oblastech, na které se Smlouva o ES vztahuje. Tento zákaz se uplatňuje i na svobodu podnikání a na ustanovení, týkající se služeb podle článků 43 a 49 Smlouvy o ES. Lze tedy konstatovat, že pokud jsou národní předpisy diskriminační na základě státní příslušnosti, pak jsou v rozporu s články 43 a 49 Smlouvy o ES a *vice versa*.

Popsaný pokus o cenovou diskriminaci cizinců ve Španělsku dává podnět k zamyšlení, do jaké míry se může právo pokusit o reakci na ekonomickou situaci, kdy kupní síla domácího obyvatelstva je nižší než kupní síla cizinců. Daleko markantnější než mezi Španělskem a zbylými státy EU je tento vztah mezi ČR a průměrem EU. Vůbec nejzřetelnější je mezi ČR a našimi sousedními členskými státy EU, Německem a Rakouskem, které patří k zemím s nejvyšší mírou životní úrovně EU, měřenou průměrem hrubého domácího produktu na obyvatele. Ten představuje v ČR 65 % průměru hrubého domácího produktu na obyvatele za celou EU, z čehož v Německu je objem hrubého domácího produktu na obyvatele téměř 120 % průměru Evropské unie. Kupní síla českého obyvatelstva je v průměru méně než poloviční než kupní síla Němců či Rakušanů. Lze takovým ekonomickým argumentem obhájit právní úpravu, která by cenově zvýhodňovala české občany vůči občanům EU?

Domnívám se, že před vstupem do EU je taková konstrukce za určitých podmínek udržitelná. Jako příklad z právní praxe lze uvést právní úpravu z oblasti pojištění vkladů.<sup>37)</sup> Odchylku proti právní úpravě EU lze najít pokud jde o horní hranici pojištění vkladů. Zatímco směrnice ES o pojištění vkladů stanoví, že souhrnné vklady každého vkladatele budou pojištěny až do výše 20 000 eur, § 41e našeho zákona o bankách v platném znění stanoví tuto hranici na 400 000 Kč, což je při obchodním kursu asi 36 Kč za 1 euro zhruba polovina objemu předpokládaného směrnici. Tento nedostatek není ovšem ani hodnotícími zprávami Evropské komise považován za dramatický s ohledem na současnou kupní sílu českého obyvatelstva a na podíl českého hrubého domácího produktu na hlavu, který je zhruba 65 % ve srovnání s průměrem Evropské

<sup>36)</sup> Evropský soudní dvůr v právní věci C-45/93, Comisió Europea v. España, SbSD 1994, str. 911.

<sup>37)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropské unie o systémech ručení vkladů č. 94/19/ES.

unie. V takovém případě se ovšem jedná o pasivního spotřebitele,<sup>38)</sup> který přijímá podmínky, za nichž ukládá peníze do banky, kde může být buď chráněn jen do té míry, do níž může být fond pojištění vkladů dle ekonomických možností v zemi naplněn, anebo může peníze složit ve jiné zemi, v té zemi EU, kde je pojištění vkladů standardní. Aktivní spotřebitel, který platí za služby více než ten, kdo „stojí vedle něho“ jen proto, že je cizinec, se zcela jistě bude cítit diskriminován.

## VII. NÁRODNOSTNÍ BARIÉRY MEZI ČR A EU

Asociační dohoda mezi ČR a EU<sup>39)</sup> byla podepsána s cílem vytvořit mezi ČR a Evropskou unií do 10 let od vstupu této dohody v platnost<sup>40)</sup> zónu volného obchodu s volným pohybem zboží, služeb a kapitálu, nikoliv pracovníků. Volný pohyb pracovníků mezi ČR a EU je podle článku 38 asociační dohody realizován za „podmínek a modalit použitelných v jednotlivých členských státech“, čili jeho realizace vůči ČR je, na rozdíl od výkonu zbývajících základních svobod, v působnosti státní, nikoliv komunitární.

Rovněž v souvislosti s připravovaným vstupem ČR do EU se velmi často hovoří o tom, že volný pohyb pracovníků by měl být podřízen režimu výjimek a přechodných období, o něž usiluje zejména sousední Rakousko a do jisté míry i Německo, zejména jeho spolkové země Bavorsko a Sasko, sousedící s českou hranicí. Režim takových výjimek a přechodných období ve prospěch EU by měl být vyvážen výjimkami či přechodnými obdobími ve prospěch ČR z oblasti volného pohybu kapitálu, jmenovitě dalším zachováním současného stavu, kdy jsou cizinci, včetně občanů EU, zbaveni možnosti nabývat v ČR nemovitosti.

Sjednávání výjimek či přechodných období v jednotlivých základních svobodách se ovšem stává čím dále tím více problematickým. Jestliže ještě počátkem 70. let bylo pro Dánsko možné sjednat si výjimku z volného pohybu kapitálu spočívající v omezení převodů nemovitostí, pak pro další přistupující státy byl již manévrovací prostor pro negociaci v obdobných otázkách zužován přímo úměrně tomu, jak postupovala liberalizace v oblasti volného pohybu kapitálu, ale i v oblasti dalších základních svobod. Ještě v polovině 80. let bylo rozšíření EU o země tzv. „jižního křídla“<sup>41)</sup> charakterizováno značným množstvím výjimek a přechodných období<sup>42)</sup> majících za cíl zmírnit tvrdé dopady

<sup>38)</sup> K problematice pasivního a aktivního spotřebitele srov. např. M. Tomášek v článku Posilování pasivní strany volného pohybu finančních služeb v evropském právu, Právník č. 5/2000.

<sup>39)</sup> Evropská dohoda ze 4. října 1993 zakládající přídružení mezi Českou republikou na straně jedné a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé, ve znění Sdělení MZV ČR č. 7/1995 Sb.

<sup>40)</sup> Tato dohoda vstoupila v platnost dnem 1. února 1995, čili do 31. ledna 2005.

<sup>41)</sup> Řecko 1981, Portugalsko a Španělsko 1986.

<sup>42)</sup> Země jižního křídla si například prosadily tříleté přechodné období jako režim sloužící k omezení přílivu zahraničního kapitálu, zejména kapitálu krátkodobého.

tehdejšího společného trhu na méně rozvinuté ekonomické systémy přistupujících zemí.

Poté co k 1. lednu 1993 vnikl v rámci tehdejší evropské dvanáctky jednotný vnitřní trh a poté co, zejména v průběhu 90. let, Evropský soudní dvůr v Lucemburku vyslovil řadu nálezů, v nichž deklaroval vzájemnou provázanost jednotlivých základních svobod,<sup>43)</sup> nastupuje v negociačních procesech s nově přistupujícími zeměmi ze strany orgánů EU jednoznačná tendence k co nejmenšímu okruhu přechodných období. V souvislosti s přistoupením Finska a Švédska a Rakouska ( a koneckonců i v souvislosti s jednáními o nakonec neuskutečeném přistoupení Norska ) byly výjimky a přechodná období z *acquis communautaire* redukovány na minimum.<sup>44)</sup> Důvod přitom spočíval nejen ve skutečnosti, že v polovině 90. let do EU vstupovaly státy s vyspělým hospodářstvím, ale zejména v argumentu na straně EU, že totiž nový jednotný vnitřní trh, založený 1. lednem 1993, je parametricky na vyšší úrovni než jeho předchůdce trh společný a že tudíž není možné udělovat příliš mnoho výjimek a přechodných období aniž by došlo k distorzi všech základních svobod. Podle tohoto názoru jsou v rámci jednotného vnitřního trhu jednotlivé oblasti práva už natolik integrovány a postaveny pod kontrolu orgánů EU, že jakékoliv narušení v rámci jedné základní svobody může „doutnákovým efektem“ nastartovat erozi v oblasti jiných základních svobod.<sup>45)</sup> Tento argument může být do budoucna zesílen i těsnější integrací v rámci měnové unie.

Druhou stranou tohoto argumentu je příklad všech – Řecka, Portugalska, Španělska i Irska – kterým se díky intenzivnímu zapojení do jednotného vnitřního trhu a díky rychlému odbourání přechodných období podařilo brzy dohnat zpoždění za vyspělejšími státy EU a zapojit se dokonce do hospodářské a měnové unie. Za deset let předcházejících zahájení třetí etapy hospodářské a měnové unie dnem 1. ledna 1999 se v těchto zemích podíl hrubého domácího produktu na obyvatele zvýšil nejméně o deset procent.<sup>46)</sup> Na základě takové argumentace se ani autorovi tohoto článku nejeví jako vhodné obhajovat příliš mnoho přechodných období po vstupu ČR do EU.

Důvody pro sjednávání přechodných období lze rozdělit na důvody politické, právní a ekonomické. Ponecháme-li na tomto místě analýzu politických důvodů stranou, pak všechny právní i ekonomické argumenty snesené na podporu přechodných období jsou velmi krátkozraké. Z právního hlediska bude velmi těžké prokázat legitimní veřejný zájem na takových přechodných obdobích. Pokud by se to přece podařilo, pak nás taková přechodná období na

<sup>43)</sup> K tomu podrobněji M. Tomášek, In dubio pro eodem - k přesahu volného pohybu kapitálu do ostatních svobod evropského práva, Právník č. 2/2000.

<sup>44)</sup> Dílčí výjimky se uplatnily zvláště v daňové oblasti, kde stále platí zásada, že soudržnost národní daňové soustavy je důvodem omezení základních svobod.

<sup>45)</sup> Podrobněji k tomuto neofunkcionalistickému pojetí jednotného vnitřního trhu srov. M. Tomášek, Státě o Evropské unii, Praha 1994.

<sup>46)</sup> R. Cibrián, Předpoklady vstupu ČR do Evropské unie a evropské měnové unie, vystoupení na konferenci Delegace Evropské komise v ČR a Bankovního institutu dne 23. 3. 2000.



dobu, na niž budou sjednána, izolují od jednotného vnitřního trhu v uvedených oblastech a nedonutí nás k vyrovnání rozdílů, které mezi námi a EU zejména v ekonomické oblasti leží. Národnostní bariéry budou mezi námi a Evropskou unií ležet dále, a to jako **bariéry ekonomické**.

\* \* \*

Zákaz diskriminace podle státního občanství ve smyslu článku 12 Smlouvy o ES má mnoho rozměrů, v závislosti na vazby na jednotlivé pojmové znaky státního občanství. Státoobčanský prvek *stricto sensu* není dnes v EU nikde v souvislosti s volným pohybem pracovníků diskriminačním faktorem. Stejně tak není diskriminačním faktorem jazyk ani národnost. Výjimky z tohoto pravidla sice existují, ale jsou dokonale odůvodněny. Diskriminačním faktorem volného pohybu pracovníků ovšem přes všechny deklarace zůstává ekonomický prvek státního občanství. Různá ekonomická úroveň mezi členskými státy byla ve zcela nedávné minulosti příčinou diskriminace volného pohybu pracovníků pod různými záminkami z komunitárního práva, jež musel nakonec řešit Evropský soudní dvůr. Čím více se životní úroveň mezi členskými zeměmi Evropské unie vyrovnává, tím méně jsou ekonomické bariéry latentní příčinou omezování volného pohybu pracovníků. Vytýčování ekonomických bariér volného pohybu pracovníků se tak přesouvá na vnější hranice EU, a to vůči kandidátským zemím.

Pro českého právníka, který byl v poslední době doma spíše odkázán na právo ve službách ekonomie, což lze pomocí parafráze „*ius - ancilla oeconomiae*“ dát do souvislosti se starodávnou tezí Tomáše Akvinského o filozofii jako služce teologie „*philosophia - ancilla theologie*“, nebude těžké se smířit s tím, že transpozice evropského práva se v mnoha ohledech stává závislá na ekonomických možnostech. Zmírňování takové situace cestou práva je problematické, protože pouze ekonomické možnosti státu, závislé na hospodářském růstu a na míře konvergence s úrovní EU, umožní co nejrychlejší implementaci všech norem evropského práva a v lidském smyslu povedou k ekonomickému a společenskému zrovnoprávnění našich občanů s občany Evropské unie.

#### Résumé

#### Nationalité en tant que limite du droit de la libre circulation des personnes dans l'Union Européenne

Michal Tomášek

La libre circulation des personnes est devenue l'une des principales assises du grand marché intérieur européen. On voit que peu de nationaux des Etats membres, actifs ou inactifs dans l'Europe de quinze, ne bénéficient pas à des degrés économiques divers après l'introduction de

la monnaie unique, à compter du 1er janvier 1999, des bienfaits tirés de la libre circulation des personnes.

Mais cette liberté de circuler, pas seulement liberté d'aller et venir, mais plutôt liberté de s'installer où on veut dans la Communauté, en vue d'y exercer une activité ou même pas l'activité du tout, ne se mesure pas à la même à une que les phénomènes migratoires habituels.

C'est vrai que la plupart des Etats membres ne décomptent pratiquement plus sur leur territoire les flux d'entrée et de sortie des autres ressortissants de l'UE. La libre circulation appliquée aux personnes, ce serait plutôt dans la Communauté un principe diffus, comme une manière d'être qui, en plus de quarante ans, sous l'influence de la jurisprudence de la Cour Européenne de Justice aurait imprégné la société, qui se serait trouvée peu à peu modifiée. Puisqu'il s'agissait de faire triompher la libre circulation, souvent identifiée à l'Europe, toute discrimination devait être pourchassée et supprimée, et le silence ou l'absence de concordance des législations des Etats membres devaient être interprétés de façon favorable aux bénéficiaires de la libre circulation.

La construction de l'Europe après avoir éliminée par le Droit les discriminations et supprimée les frontières physiques, approche sans doute ces temps-ci le moment crucial où, les pays de l'Europe Centrale et Orientale à adhérer à l'Union Européenne, auront à établir, toujours par le Droit mais, aussi par la convergence économique, un certain ordre capable de garantir dans le processus d'élargissement, l'égalité des chances, la protection des citoyens et le respect de la loi.