

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

Bc. Kateřina Ticová

**Postavení státních příslušníků 3. zemí v EU**

**na příkladu asociačních smluv s Tureckem**

**Diplomová práce**

Olomouc 2013

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Postavení státních příslušníků 3. zemí v EU na příkladu asociačních smluv s Tureckem vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 22. listopadu 2013

.....

Bc. Kateřina Ticová

Poděkování:

Děkuji JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M., Ph.D. za pomoc, odborné vedení, poskytování rad a cenných připomínek k vypracování této diplomové práce.

Také děkuji své rodině, zejména svým rodičům, za jejich podporu a veškerou pomoc.

# Obsah

|  |           |
|--|-----------|
| <b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>ÚVOD .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHŮ MEZI TURECKEM A EVROPSKOU UNIÍ<br/>V OBLASTI PRÁVNÍHO POSTAVENÍ TURECKÝCH OBČANŮ .....</b> | <b>10</b> |
| 1.1 Asociační dohoda s Tureckem.....   | 10        |
| 1.2 Dodatkový protokol.....  | 11        |
| 1.3 Rada přidružení EU-Turecko a její rozhodnutí .....   | 12        |
| 1.4 Rozhodnutí Rady přidružení EU – Turecko č. 1/80.....   | 15        |
| <b>2 RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI POCHÁZEJÍCÍ ZE TŘETÍCH ZEMÍ .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>2.1 Rodinní příslušníci občanů EU pocházející ze třetích zemí .....</b>   | <b>19</b> |
| 2.1.1 Směrnice č. 2004/38 o svobodném pohybu a pobytu.....   | 22        |
| 2.1.2 Pojetí rodinných příslušníků dle směrnice č. 2004/38.....  | 24        |
| 2.1.3 Právní postavení získané na základě směrnice č. 2004/38.....   | 27        |
| 2.1.4 Příklad Murat Dereci .....   | 28        |
| <b>2.2 Rodinní příslušníci osob ze třetích zemí .....</b>  | <b>29</b> |
| 2.2.1 Směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.....  | 29        |
| 2.2.2 Pojetí rodinných příslušníků dle směrnice č. 2003/86.....  | 30        |
| 2.2.3 Právní postavení získané na základě směrnice č. 2003/86.....   | 31        |
| <b>2.3 Dlouhodobě pobývajcí rezidenti a jejich rodinní příslušníci .....</b>   | <b>33</b> |
| 2.3.1 Směrnice Rady č 2003/109/ES o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů – osob ze třetích zemí.....  | 33        |
| 2.3.2 Rodinní příslušníci dlouhodobě pobývajcího rezidenta.....  | 36        |
| <b>3 PRACOVNÍCI ZE TŘETÍCH ZEMÍ.....</b>   | <b>38</b> |
| 3.1 Podmínky právního postavení pracovníka.....  | 39        |
| 3.2 Příklad Birden .....   | 41        |
| 3.3 Příklad Gülbahce.....  | 41        |
| 3.4 Příklad Genc .....   | 42        |
| 3.5 Příklad Demirel .....  | 43        |
| 3.6 Příklad Bekleyen .....   | 44        |
| 3.7 Příklad Altun.....   | 46        |
| 3.8 Příklad Gürol .....  | 46        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4 VYBRANÉ INSTITUTY – STANDSTILL KLAUZULE A VYHOŠTĚNÍ .....</b> | <b>48</b> |
| <b>4.1 Standstill klauzule .....</b>                               | <b>48</b> |
| 4.1.1 Příklad Komise vs. Nizozemí .....                            | 49        |
| 4.1.2 Příklad Oguz .....   | 49        |
| 4.1.3 Příklad Savas .....  | 51        |
| <b>4.2 Vyhoštění .....</b>   | <b>52</b> |
| 4.2.1 Institut vyhoštění ve vybraných směrnících .....             | 52        |
| 4.2.2 Příklad Murat Polat .....                                    | 54        |
| 4.2.3 Příklad Nural Ziebell .....                                  | 56        |
| <b>ZÁVĚR .....</b>   | <b>59</b> |
| <b>ZDROJE .....</b>  | <b>64</b> |
| Monografie .....   | 64        |
| Články v odborných časopisech .....                                | 64        |
| Elektronické zdroje .....  | 66        |
| Právní předpisy .....  | 66        |
| Judikatura .....   | 67        |
| <b>ANOTACE DIPLOMOVÉ PRÁCE</b>                                     |           |
| <b>ANNOTATION OF THE THESIS</b>                                    |           |

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

- ČR – Česká republika
- EHS – Evropské hospodářské společenství
- EP – Evropský parlament
- ES – Evropské společenství
- ESLP – Evropský soud pro lidská práva
- EU – Evropská unie
- GA – Generální advokát, generální advokátka
- HSV – Hospodářský a sociální výbor
- OSN – Organizace spojených národů
- SD – Soudní dvůr Evropské unie
- SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie
- VB – Velká Británie

## ÚVOD

Jednou z nejdůležitějších a nejvíce sledovaných oblastí upravených právem EU, které naplňují vnitřní trh, je volný pohyb osob. Občanům EU právo volného pohybu vzniká už ze samotné skutečnosti jejich unijního občanství. SD judikoval, že volný pohyb osob se týká pouze občanů EU. Avšak ne všechny osoby pobývající nebo se pohybující na území EU jsou občany EU.

Státní příslušníci třetích zemí sice nejsou primárními nositeli práv vyplývajících z volného pohybu osob, ale i přesto z něj mohou čerpat jisté výhody. Těchto osob se volný pohyb může dotýkat v tom směru, že se jejich postavení na území EU odvíjí od postavení občanů EU, ke kterým mají určitý vztah, a tudíž jim vznikají i odvozená práva či povinnosti. Jde zejména o rodinné příslušníky občanů EU, kteří využívají výhod volného pohybu.<sup>1</sup> Práva jim vyplývají ne přímo ze Smluv, ale na základě sekundárního práva, případně z mezinárodních smluv uzavřených mezi EU a nečlenskými zeměmi. Příslušníci třetích zemí tvoří přibližně 4 % celkové populace EU, tedy asi 19 milionů mimounijních občanů.<sup>2</sup> Počet přistěhovalců z neevropských zemí již několik desetiletí vzrůstá. EU se na jednu stranu snaží příliv osob ze třetích zemí migračními opatřeními snižovat, na druhou stranu pak usiluje například o příliv kvalifikovaných pracovníků.<sup>3</sup> Velký počet migrujících osob se do EU dostává různými způsoby a cestami. Větší část z nich tvoří zahraniční dělníci, kteří často svůj status mění na trvalý pobyt, pracovníci ze zemí mimo EU, kteří se na její území dostali nelegálně a z velké části zde zůstali natrvalo, a v neposlední řadě migranti, kteří vstoupili na území členského státu za účelem sjednocení rodiny.<sup>4</sup> Pro cizince jsou azyl a sjednocení rodiny zásadními instituty umožňující příchod do EU.<sup>5</sup>

S ohledem na rozsah práce byli z množství kategorií osob ze třetích zemí vybráni pracovníci a rodinní příslušníci pracovníků, dlouhodobě pobývajících rezidentů a občanů EU. Právní postavení těchto osob se vzájemně prolínají a nelze je tedy striktně oddělit.

Práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol. V první kapitole je představena právní úprava vztahů mezi EU a Tureckem, se kterou se bude v dalších částech pracovat, především rozhodnutí Rady přidružení EU-Turecko č. 1/80. Toto rozhodnutí položí základy právního postavení úžeji rozebírané skupiny osob, a to tureckým pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům.

---

<sup>1</sup> STEHLÍK, Václav, HAMUŠÁK, Ondřej. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011. s. 87.

<sup>2</sup> WIESBROCK, Anja. Granting Citizenship-related Rights to Third-Country National: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? *European Journal of Migration and Law*, 2012, č. 14, s. 67.

<sup>3</sup> SCHEU, Harald Christian. *Migrace a kulturní konflikty*. 1. vydání. Praha: Auditorium s.r.o., 2011, s. 18.

<sup>4</sup> KRAUSZ, Ernest. Ethnic Identity and Mass Immigration in the EU: Part Two. *Contemporary review*, s. 150. Dostupné přes databázi EBSCO.

<sup>5</sup> TAPANINEN, A. M.: Complications in Family Reunification. *Suomen Antropologi: Journal of the Finnish Anthropological Society*, 2010, No. 4, s. 53-55.

Druhá kapitola se věnuje sekundární legislativě upravující obecně postavení osob ze třetích zemí. Podkapitoly se zabývají jednotlivými skupinami osob ze třetích zemí, a to rodinných příslušníků občanů EU a rodinných příslušníků osob z nečlenských zemí, kteří již pobývají v EU. Důraz je zde kladen na institut sloučení rodiny, ze kterého osobám ze třetích zemí vznikají specifická práva a povinnosti. Tato část práce se také snaží o jednoduché porovnání jednotlivých úprav zakládajících neunijním občanům na území EU určité postavení.

Tématem třetí kapitoly jsou pracovníci ze třetích zemí. Na postavení těchto osob se aplikuje speciální právní úprava tureckých pracovníků, která je v práci doplněna příklady z judikatury, díky nimž se názorně představí vybraná ustanovení turecko-unijní úpravy. Postavení tureckých pracovníků se často prolíná s postavením osob příbuzných. V práci byly proto k analýze vybrány z rozličných kategorií právních postavení osob ze třetích zemí právě tyto dvě skupiny osob.

Náplní kapitoly čtvrté jsou dva zajímavé instituty dotýkající se postavení osob pobývajících na území EU, a to institut vyhoštění a standstill klauzule. Jejich obsah je opět názorně převeden pomocí judikatury SD.

Turecko-unijní vztahy jsou poměrně často zpracovávaným tématem, většinou však zdroje řeší spíše historický vývoj vztahů mezi Tureckem a EU a otázku vstupu Turecka do EU. Postavení tureckých občanů na území členských států EU je v české literatuře upraveno pouze okrajově a zmiňováno je spíše právní postavení pracovníků. Práce se tedy úžeji zaměřuje především na institut sloučení rodiny, který se v českých zdrojích objevuje velmi zřídka, zahraniční literatura se mu věnuje o poznání více. Jak již bylo zmíněno, rodinní příslušníci využívající možnosti sloučení rodiny se často dostávají do postavení pracovníků, v případě Turků byla nejprůnosnějším zdrojem judikatura SD. Při vymezování postavení rodinných příslušníků je zmiňována i judikatura týkající se jiných zemí než Turecka.

Práce využívá metodu komparace, neboť je srovnávána obecná a speciální právní úprava postavení osob ze třetích zemí v členském státě, díky čemuž bude zodpovězena první výzkumná otázka. Zmínit lze i metodu analogie, prostřednictvím které byly hledány podobnosti ve vybrané právní úpravě. Použita je též metoda analýzy v podobě rozebrání jednotlivých ustanovení a jejich následné aplikace na konkrétní příklady. Postup práce se řídil hlavně metodou dedukce. Nejprve byla vymezena obecná úprava a pojmy, poté se přešlo ke zvláštní úpravě a konkrétním příkladům.

Bude ověřována následující hypotéza: Postavení občanů třetích států se mění podle toho, jak moc jsou navázání na institut občanství EU. Jejich právní postavení jim může být v závislosti na délce jejich legálního pobytu ponecháno i poté, co se jejich vazby na občany EU změní. Obecné postavení občanů Turecka v Evropské unii sice nedosahuje takového postavení, jaké



mají občané členských států EU, nicméně je výhodnější než postavení, jaké v EU mají občané z jiných třetích zemí. K jejímu ověření poslouží zodpovězení dvou výzkumných otázek:

1. Nabízí smluvní rámec mezi Tureckem a EU pro turecké občany vyskytující se na území EU výhodnější postavení, než jaké je na základě obecné úpravy přiznáno občanům z jiných třetích zemí?
2. Jaká proměna práv a povinností příslušníků třetích zemí nastává v případě vzniku, změny či zániku rodinného vztahu k občanovi EU?

# 1 PRÁVNÍ ÚPRAVA VZTAHŮ MEZI TURECKEM A EVROPSKOU UNIÍ V OBLASTI PRÁVNÍHO POSTAVENÍ TURECKÝCH OBČANŮ

## 1.1 Asociační dohoda s Tureckem

Asociační dohoda s Tureckem patří do série vztahů mezi EU a severním Středomořím. Souhrn bilaterálních a multilaterálních vztahů uzavřených se zeměmi této oblasti vytváří Eurostředomořské partnerství. Jde o typ asociační dohody s perspektivou členství, tzv. „dynamická asociace“. Dohoda patří mezi první vnější smlouvy. Byla uzavřena dne 12. září 1963 a v platnosti je od 1. prosince 1964.<sup>6</sup> Ačkoli podepsalo Turecko svou asociační dohodu přibližně ve stejném období jako Řecko a dokonce o několik let před Maltou a Kyprem, všechny tyto tři země se již plnoprávným členem EU staly, ke členství Turecka však v nejbližší době nejspíš nedojde. Zatím došlo pouze k zahájení přístupových jednání, a to v roce 2005.<sup>7</sup> Ekonomický vztah mezi Tureckem a EU dodnes dospěl jen do fáze celní unie (ale bez zemědělských produktů), která funguje od 1. ledna 1996. Turecko také participuje na tzv. „asociačním acquis“, které zahrnuje hlavně postavení tureckých pracovníků na území EU.<sup>8</sup>

Asociační dohoda již ve své preambuli předpokládá pozdější vstup Turecka do EU, k čemuž má přispět pomoc ze strany EU ke zlepšení životních podmínek tureckých občanů.<sup>9</sup> Tato proklamace byla do Dohody vložena z důvodu, aby bylo zřejmé, že ačkoli kandidátem na přistoupení může být pouze stát evropský, přesto je zde možnost přístupu Turecka, které z části leží v Asii.<sup>10</sup> Také ministr zahraničí Turecka již v roce 1969 uvedl, že „Turecko se již od založení republiky považuje za součást Evropy a za součást svobodného světa“.<sup>11</sup> Přihláška Turecka z roku 1987 do tehdejšího ES byla přijata, ve stejném roce však ES uplatnilo rozdílný

---

<sup>6</sup> CIHELKOVÁ, Eva. *Vnější ekonomické vztahy Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 374-375.;

ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva a právem ES*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 35 a 39.

<sup>7</sup> ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 415.

<sup>8</sup> CIHELKOVÁ: *Vnější ekonomické vztahy...*, s. 375.; ŠLOSARČÍK: *Politický a právní rámec...*, s. 415.

TOMÁŠEK, Michal. *Turecko už půlstoletí marně klepe na dveře* [online]. sportovninoviny.cz, 5. 8. 2009 [cit. 2. července 2013]. Dostupné na <<http://www.sportovninoviny.cz/zpravy/turecko-uz-pulstoleti-marne-klepe-na-dvere-eu/391402>>.

<sup>9</sup> Bod 4 preambule Dohody č. 64/733 ze dne 12. září 1963, zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Úř. věst. L 217, 29.12.1964. (dále jen „Ankarská dohoda“)

<sup>10</sup> SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 208.

<sup>11</sup> BILGIN, Pinar, BILGIC, Ali. Turkey and EU/rope: Discourses of Inspiration/Anxiety in Turkey's Foreign Policy. *Review of European Studies*, 2012, roč. 4, č. 3, s. 115.

postup v případě Maroka, jehož přihláška byla odmítnuta právě s odůvodněním, že nejde o evropský stát.<sup>12</sup>

Čl. 2 odst. 1 obsahuje cíl celé Dohody, kterým je podpora stálého a vyváženého posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi EU a Tureckem, přičemž je třeba zajistit rychlejší rozvoj tureckého hospodářství, zvýšit zaměstnanost a zlepšit životní úroveň tureckých občanů. Navazující odstavec 2 pak vymezuje dílčí etapy celní unie, která má vést k dosažení právě tohoto cíle. Etapy jsou stanoveny tři – přípravná, přechodná a závěrečná.<sup>13</sup> Rozhodnutím Rady přidružení z roku 1995 byla celní unie mezi Tureckem a EU dotvořena.<sup>14</sup> Spolupráce mezi Tureckem a EU se prostřednictvím této asociační dohody (kromě vzniklé celní unie) zaměřuje na oblast zemědělství<sup>15</sup>, postupně se rozvíjející volný pohyb pracovníků<sup>16</sup>, odstraňování omezení svobody usazování<sup>17</sup> a volného pohybu služeb<sup>18</sup>. Dále je položen základ spolupráce v oblastech dopravy, hospodářské soutěže, vyváženého růstu ekonomiky a stability cen, usnadnění volného pohybu kapitálu atd. Strany se také zavázaly koordinovat svou vnější obchodní politiku.<sup>19</sup>

Ankarská dohoda, k ní přiložený Dodatečný protokol, rozhodnutí Rady přidružení a relevantní judikatura společně utváří asociační právo vztahující se k Turecku. Asociační právo ale nezaručuje tureckým občanům svobodu usazování, poskytování služeb, pohybu kapitálu a obzvláště pohybu pracovníků přímo. Narozdíl od občanů třetích zemí, které jsou ale členy EHP či občanů Švýcarska, občané Turecka nemají takové ekonomické svobody, které by jim umožnily přímý vstup na území některého členského státu. Vstup na území jednotlivých států se řídí imigračním právem, které je z velké části upraveno jednotlivými členskými státy.<sup>20</sup>

## 1.2 Dodatečný protokol

V listopadu 1970 byl nařízením Rady č. 2760/72 vydán dodatečný protokol k Asociační dohodě. Je třeba poukázat na čl. 36 Protokolu, který předpokládá postupné zavádění celní unie a svobody pohybu pracovníků mezi EU a Tureckem, konkrétně jejich dosažení v rozmezí 12

---

<sup>12</sup> PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem LS*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010, s. 31.

<sup>13</sup> Čl. 2 Ankarské dohody.

<sup>14</sup> EUR-lex. *Zabraněné vztahy mezi EU a Tureckem* [online]. [cit. 5. července 2013]. Dostupné na <[http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier\\_07.htm](http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier_07.htm)>.

<sup>15</sup> Čl. 11 Ankarské dohody.

<sup>16</sup> Tamtéž, čl. 12.

<sup>17</sup> Tamtéž, čl. 13.

<sup>18</sup> Tamtéž, čl. 14.

<sup>19</sup> Tamtéž, čl. 15-21.

<sup>20</sup> KARAYIGIT, Mustafa T. *Vive la Clause de Standstill: The Issue of First Admission of Turkish Nationals into the Territory of a Member State within the Context of Economic Freedoms*. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 412.

až 22 let po uzavření Dohody.<sup>21</sup> Navazuje tak na čl. 12 až 14 Dohody, které ukládají smluvním stranám povinnost chovat se tak, aby nenarušovaly naplňování základních svobod dle práva EU, aby bylo dosaženo svobody pohybu pracovníků a odstraňování překážek svobody usazování a poskytování služeb. Souvislost je dána také s čl. 9 Dohody, jenž zdůrazňuje závazek nediskriminace na základě státní příslušnosti. I nadále se vstup pracovníka Turecka do státu EU řídí pravidly tohoto státu, avšak pokud do některého z členských států turecký občan již vstoupí, pak je třeba na území EU aplikovat rozhodnutí Rady č. 1/80, jež poskytuje ochranu pobytu tohoto tureckého příslušníka.<sup>22</sup>

Turečtí občané podnikající nebo poskytující služby mohou benefitovat z tzv. standstill klauzule obsažené v čl. 41 Protokolu.<sup>23</sup> Ta zakazuje přijímat nová omezení týkající se svobody usazování a svobody poskytovat služby, ale s výjimkou práv a svobod zaručených Dohodou, Protokolem a Rozhodnutím, kterým navíc SD přiznává přímý účinek. SD jsou v tomto ohledu také interpretována některá ustanovení patřící do oblasti svobody pohybu a unijního občanství. Takto SD upevnil práva tureckých pracovníků např. prostřednictvím výkladu pojetí pracovníka dle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, které provedl podobně jako je tomu dle čl. 45 SFEU.<sup>24</sup>

### 1.3 Rada přidružení EU-Turecko a její rozhodnutí

Na základě dohod o přidružení, tedy primárním asociačním pávem, se vytváří také společné dvoustranné orgány. Klíčovým orgánem je Rada přidružení.<sup>25</sup> Stejně tak je učiněno v případě Turecka: Rada přidružení je zřízena Asociační dohodou s Tureckem.<sup>26</sup>

Rada přidružení se skládá ze zástupců vlád členských států, zástupců Komise a Rady EU a ze zástupců Turecka, konkrétně členů turecké vlády. K usnášení Rady přidružení je nutná jednomyslnost.<sup>27</sup> Rada si může zřídit výbory sloužící jako pomocné orgány při její činnosti.<sup>28</sup> Nyní fungují čtyři; jedním z nich je Výbor přidružení, kde působí odborníci připravující jednání Rady.<sup>29</sup>

Rada prostřednictvím svých rozhodnutí a doporučení vytváří asociační právo sekundární; to je důležité při aplikování asociačního práva primárního. Asociační dohoda je tedy

---

<sup>21</sup> ROGERS, Nicola, SCANNELL, Rick, WALSH John. *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. Second edition. Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, 2012, s. 285.

<sup>22</sup> CARRERA, S., WIESBROCK, A.: Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU. *European Journal of Migration and Law*, 2010, č. 12, s. 347.

<sup>23</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 285.

<sup>24</sup> CARRERA: Whose European Citizenship..., s. 347.

<sup>25</sup> CIHELKOVÁ: *Vnější ekonomické vztahy...*, s. 81.; ŠÍŠKOVÁ: *Základní otázky...*, s. 101.

<sup>26</sup> Čl. 22 a násl. Ankarské dohody.

<sup>27</sup> Tamtéž, čl. 23.

<sup>28</sup> Tamtéž, čl. 24.

<sup>29</sup> Delegation of the European Union to Turkey. *Institutional Cooperation* [online]. avrupa.info, 2013 [cit. 10. srpna 2013]. Dostupné na <<http://www.avrupa.info.tr/en/turkey-the-eu/institutional-cooperation.html>>.

rozhodnutími Rady přidružení doplňována a upřesňována.<sup>30</sup> Úkolem tohoto orgánu je vytvářet pravidla pro vzrůstající ochranu volného pohybu osob. Proto by tato pravidla měla mít přímý účinek, jinak by se nepodařilo dosáhnout tohoto cíle.<sup>31</sup> Čl. 22 odst. 1 Dohody konkrétně opravňuje Radu přidružení „za účelem dosažení cílů této dohody a v případech uvedených v této dohodě přijímat rozhodnutí“, přičemž obě strany Dohody musí následně k provedení těchto rozhodnutí přijmout vhodná opatření.<sup>32</sup> Úkolem Rady přidružení je ověřovat, zda výsledky smluvního vztahu přidružení jsou v souladu s dohodnutými cíli.<sup>33</sup>

Akty Rady mají trojí povahu: jednak mezinárodněprávní, neboť jsou vydávány na základě dohody smluvních stran (asociační dohody), je to tedy projev mezinárodního práva. V rozhodnutích *Sevinčé*<sup>34</sup> a *Kazim Kus*<sup>35</sup> SD stanovil, že akty Rady přidružení náleží mezi prameny komunitárního práva, protože je vytvořil orgán, který vznikl na základě Dohody o přidružení, která byla uzavřena Radou EU se zmocněním obsaženém ve SES. V hierarchii práva EU se rozhodnutí Rady přidružení řadí na místo mezi sekundární právo EU a primární associační právo, a to právě z důvodu zahrnutí mezinárodněprávního prvku. Řadí se také do vnitrostátního práva, neboť i přesto, že jsou primárně určena smluvním stranám, mohou se přímo dotknout nejen států a mezinárodních organizací, ale také jednotlivců.<sup>36</sup>

Rozhodnutí Rady přidružení se zveřejňují v Úředním věstníku EU, publikována jsou v přílohách k nařízením Rady EU. To ale neznamená, že by se tím rozhodnutí Rady přidružení stalo nařízením, i nadále si ponechává svou mezinárodněprávní povahu. Akty začínají platit dnem, který je v nich jako den platnosti stanoven. Rozhodnutí Rady přidružení zavazují smluvní strany associační dohody, tedy EU, členské státy a asociovanou zemi. Může být ale přiznán i přímý účinek těchto rozhodnutí, a to za stejných podmínek, které platí pro vznik přímého účinku samotné associační dohody. Tyto podmínky, platící v případě Ankarské dohody, byly vyřčeny v rozhodnutí *Kazim Kus*.<sup>37</sup>

Interpretovat akty Rady přidružení může Rada přidružení, SD, soudy členských států a soudy přidružené země.<sup>38</sup> Radě přidružení tato pravomoc vyplývá z associační dohody, která stanoví, že „každá smluvní strana může předložit Radě přidružení jakýkoli spor vztahující se k použití nebo k výkladu této dohody, pokud se dotýká Společenství některého členského státu Společenství nebo Turecka“. Rada tento spor může následně buďto sama vyřešit svým

<sup>30</sup> ŠIŠKOVÁ: *Základní otázky...*, s. 102.

<sup>31</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 335.

<sup>32</sup> Čl. 22 odst. 1 Ankarské dohody.

<sup>33</sup> Tamtéž, čl. 22 odst. 2.

<sup>34</sup> Rozsudek ze dne 20. září 1990, *Sevinčé v Staatssecretaris van Justitie*, C-192/89, Sb. rozh. s. I-03461.

<sup>35</sup> Rozsudek ze dne 16. prosince 1992, *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden*, C-237/91, Sb. rozh. s. I-06781.

<sup>36</sup> ŠIŠKOVÁ: *Základní otázky...*, s. 102–103.

<sup>37</sup> Tamtéž, s. 104.

<sup>38</sup> Tamtéž, s. 105.

rozhodnutím anebo předat věc SD, případně jinému soudu. Smluvní strany jsou pak vázány vešlým rozhodnutím a musí přijmout nezbytná opatření.<sup>39</sup> Náplní činnosti Rady přidružení je také přijímat vhodná opatření, která usnadní spolupráci mezi oběma stranami: mezi EP, HSV a dalšími orgány EU a tureckým parlamentem a dalšími orgány Turecka.<sup>40</sup>

Pro otázku postavení občanů Turecka v EU jsou klíčové hlavně tři rozhodnutí Rady přidružení, a to č. 2/76, 1/80 a 3/80. Tato upravují právní rámec týkající se práv tureckých pracovníků a členů jejich rodin. Rodinní příslušníci tak mají možnost přístupu na trh práce, ke vzdělání a bydlení.<sup>41</sup> SD považuje tato rozhodnutí, stejně jako samu dohodu o přidružení, za součást právního řádu EU.<sup>42</sup> Rozhodnutí č. 2/76 se jako první rozhodnutí vztahovalo k volnému pohybu pracovníků. Implementuje čl. 12 Ankarské dohody, který je navazuje na články 45, 46 a 47 SFEU s cílem zajistit volný pohyb pracovníků.<sup>43</sup> Článek 36 dodatkového protokolu k asociační dohodě vymezuje jednotlivé fáze, ve kterých bude postupnými kroky uskutečňován volný pohyb pracovníků. Toto rozhodnutí (platné od 20. prosince 1976) stanoví podmínky fáze první, která začala dne 1. prosince 1976.<sup>44</sup> V rozhodnutí bylo tureckému pracovníku zakotveno právo na pokračování ve stejném zaměstnání po třech letech jeho výkonu, na volný přístup k jakémukoli placenému zaměstnání po pěti letech a též na prioritní zaměstnání před neobčanem EU.<sup>45</sup>

Rozhodnutí č. 1/80 a č. 3/80 jsou obě datována ke dni 19. září 1980. Prvně zmíněné bylo vydáno za účelem rozvoje přidružení v další fázi postupného umožňování volného pohybu osob. Prostřednictvím rozhodnutí č. 3/80 se aplikuje systém sociální podpory členského státu na turecké pracovníky (případně dřívější pracovníky) a členy jejich rodiny, včetně pozůstalých.<sup>46</sup> U rozhodnutí č. 3/80 není určeno žádné datum vstupu v platnost. SD tedy stanovil, že datum platnosti je den přijetí rozhodnutí. SD také určil, že toto rozhodnutí nemá přímý účinek, neboť odkazuje na jiné implementační opatření. Přímý účinek byl SD přiznán v judikátu *Kocak*<sup>47</sup> pouze nediskriminačnímu ustanovení čl. 3 odst. 1, kde je zakotveno právo tureckých občanů sídlících

---

<sup>39</sup> Čl. 25 Ankarské dohody.

<sup>40</sup> Tamtéž, čl. 27 odst. 1.

<sup>41</sup> OGUZ, Gönül. The Charter of Fundamental Rights of the European Union and Turkish Labour Migration. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 2012, roč. 4, č. 8, s. 156.

<sup>42</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 332.

<sup>43</sup> Preamble rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976, o implementaci čl. 12 Ankarské dohody.

<sup>44</sup> Tamtéž, čl. 1.

<sup>45</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 332.

<sup>46</sup> Rozhodnutí Rady přidružení Turecko-EU 1964/2000 Cilt 2, Ankara 2001, s. 155 a 169. Dostupné na <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/okk2.pdf>>.

<sup>47</sup> Rozsudek ze dne 14. března 2000, *Ibrahim Kocak v Landesversicherungsanstalt Oberfranken und Mittelfranken*, C-102/98, Sb. rozh. s. I-01287.

na území některého z členských států využívat výhod sociálního systému stejně a dle stejných právních předpisů jako občané daného státu.<sup>48</sup>

Z důvodu omezeného rozsahu práce nerozebírá zapojení tureckých občanů do sociálních systémů členských států, ale pozornost bude věnována volnému pohybu osob s důrazem na rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80, a to i v následné kapitole při práci s judikaturou SD.

#### 1.4 Rozhodnutí Rady přidružení EU – Turecko č. 1/80

Toto rozhodnutí s platností od 1. prosince 1980 není nijak časově limitováno.<sup>49</sup> V kapitole druhé lze nalézt ustanovení upravující právní postavení tureckého pracovníka a jeho rodiny. Pracovníkovi je po jednom roce legálního zaměstnání zaručeno právo obnovit pracovní povolení na práci pro stejného zaměstnavatele, pokud daná pozice není již obsazena jiným zaměstnancem, dále po třech letech právo na obnovení pracovního povolení s možností odpovědět na nabídku stejné profese u jakéhokoli zaměstnavatele, pokud ovšem na nabídku neodpoví také pracovník z některého členského státu, který má přednost, a právo vznikající po čtyřech letech řádného zaměstnání na zcela volný přístup k jakémukoli zaměstnání. Do doby legálního zaměstnávání se dle tohoto ustanovení započítává i doba mateřské dovolené, léčba pracovních úrazů, krátkodobé nemoci apod. Naopak by neměla být započítána příslušnými úřady potvrzená období nedobrovolné nezaměstnanosti ani dlouhodobá léčba nemoci, ale jejich nezapočítání by nemělo ovlivnit práva, která již byla nabytá z předcházejícího období zaměstnání. Přiznání veškerých těchto uvedených práv podléhá národním pravidlům jednotlivých členských států.<sup>50</sup> Toto ustanovení má přímý účinek, ale čerpat z něj mohou jen takoví pracovníci, kteří naplní požadavky legálního zaměstnání a patří k pracovní síle.<sup>51</sup> Takže pokud turečtí občané naplní podmínky, které jsou zde stanovené, mohou se přímo spoléhat na práva, která se odvíjí od délky jejich zaměstnání v členském státě. Proces naplňování prvního a druhého odstavce čl. 6 rozhodnutí se řídí národním právem.<sup>52</sup>

Dle SD nemohou členské státy vykládat čl. 6 odst. 1 tak, aby mohl být jednostranně upraven systém postupné integrace tureckých pracovníků, neboť toto je jádrem Ankarské dohody a Dodatkového protokolu. Jestliže je zaměstnání tureckého pracovníka stabilní a jisté, pak je legální a tento fakt nemůže být narušen opětovným stanovením podmínek, které již byly nastoleny a také naplněny při vstupu tureckého pracovníka na území hostitelského státu.

---

<sup>48</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 334.

<sup>49</sup> Tamtéž, s. 333

<sup>50</sup> Čl. 6 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení.

<sup>51</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 333.

<sup>52</sup> Tamtéž, s. 338–339.

Členskému státu je dáno výlučné právo regulovat jednak vstup na své území a také podmínky, za kterých mohou nově příchozí osoby nastoupit do svého prvního zaměstnání. Proto může být ze strany členského státu namítáno, že výklad čl. 6 SD zasahuje do tohoto jejich práva, jelikož se původní omezení platící pro vstup na území mohou jevit jako bezvýznamná, když následně po roce zaměstnání turecký pracovník získá práva zaručená v čl. 6 nehledě na dřívější omezení. Příklad využití tohoto principu je patrný v kauze, kde pracovník získal díky uzavření sňatku s německou státní příslušnicí pracovní povolení a povolení k pobytu, a tato mu byla ponechána i po rozvodu manželství.

Podobně se přistupovalo i k pracovníkovi, kterému bylo umožněno vstoupit do EU díky poptávce po určitém druhu pracovních sil, konkrétně šlo o místo kuchaře specialisty. Dle SD pracovníka nezabavuje práv nabytých podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí ani skutečnost, že sám při vstupu výslovně souhlasil s omezením délky svého pobytu nebo když mu byl povolen pobyt a výkon práce při vstupu na území státu s cílem absolvovat školící kurz.<sup>53</sup> Jak bylo stanoveno v rozhodnutí SD *Günaydin*<sup>54</sup>, tureckému pracovníku náleží práva dle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí i tehdy, pokud před vstupem na území unijního státu doložil svůj úmysl vrátit se do Turecka, neboť v daném členském státě chce pouze zlepšit své profesní dovednosti. Práva mu ale přisouzena nebudou, pokud se u národního soudu prokáže, že toto jeho prohlášení bylo učiněno jen s cílem oklamání jednajících úřadů. Pokud turečtí pracovníci naplní podmínky, omezení práv je možné jen ve dvou případech: jednak když jednání pracovníka představuje skutečné a vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví, a jednak v případě, že daný pracovník opustil území členského státu na podstatně dlouhou dobu, aniž by naplnil důvod, který takové opuštění umožňuje.<sup>55</sup> Ve vztahu k tureckým pracovníkům je na straně členského státu patrné jisté napětí, neboť se jejich představy, vzniklé při zajištění vstupu a povolení pracovat, liší od způsobu, kterým jsou podmínky v čl. 6 rozhodnutí SD vykládány.<sup>56</sup>

Na práva pracovníka se napojují práva jeho rodinných příslušníků, kteří jsou oprávněni tohoto pracovníka doprovázet. Pokud splní podmínku řádného registrování jako pracovní síla daného členského státu, mají po třech letech legálního pobytu v tomto státě zaručeno právo odpovědět na jakoukoli nabídku zaměstnání, opět ale s předností pro občany daného hostitelského státu. Po dalších dvou letech jim pak vzniká právo volného přístupu k jakékoli placené práci dle jejich výběru. Výhodné postavení je přiznáno dětem tureckých pracovníků,

---

<sup>53</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 345.

<sup>54</sup> Rozsudek ze dne 30. září 1997, *Günaydin a ostatní v Freistaat Bayern*, C-36/96, Sb. rozh. s. I-5143.

<sup>55</sup> Čl. 14 odst. 1 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení.

MORANO-FOADI, Sonia, ANDREADAKIS, Stelios. The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence. *The European Journal of International Law*, 2011, roč. 22, č. 4, s. 1079.

<sup>56</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 340.



kteřé v členském státě řádně ukončily své odborné vzdělávání, a za podmínky, že jeden z jeho rodičů je v této zemi alespoň tři roky legálně zaměstnán. Ty mohou odpovědět na jakoukoli nabídku zaměstnání v hostitelském členském státě, a to bez ohledu na dobu, po kterou v tomto státě pobývají.<sup>57</sup> Děti tureckých občanů, které se svými legálně zaměstnanými rodiči legálně pobývají na území členského státu, mají právo na přístup ke všeobecnému vzdělání, učňovství a odbornému vzdělání, a to po splnění stejných podmínek, které jsou kladeny na děti občanů daného státu. Stejně tak mohou turecké děti čerpat z výhod poskytnutých podle národní legislativy v této oblasti.<sup>58</sup>

Legální turecký pracovník má nárok, aby hostitelský stát zamezil diskriminačnímu přístupu, jenž by způsoboval v oblasti odměny za práci a dalších pracovník podmínek rozdíly mezi tureckým pracovníkem a pracovníky z EU, plynoucí právě z jeho národnosti.<sup>59</sup> Stát ale může svůj pracovní trh, životní úroveň a míru zaměstnanosti na svém území v případě ohrožení ochránit před přílivem tureckých pracovníků tím, že dočasně omezí aplikaci výše uvedených ustanovení čl. 6 a 7, o čemž ale musí informovat Radu přidružení.<sup>60</sup>

Čl. 13 rozhodnutí obsahuje standstill klauzuli, jejíž podstatou je zákaz uložený členským státům a Turecku zavádět nová omezení na podmínky přístupu k zaměstnání pro legálně pobývající a zaměstnané pracovníky a členy jejich rodiny.<sup>61</sup> Zmíněné ustanovení čl. 13 nahradilo čl. 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76, které sice shodně vymezovalo zákaz nových omezení vůči pracovníkům, ale nepočítalo s takovým zákazem ve prospěch členů rodiny pracovníka. Co se týče pracovníků, tak rozhodnutí č. 1/80 zkopírovalo znění předchozího rozhodnutí 2/76, které platilo již od konce prosince 1976. Pro turecké pracovníky tak platí takové podmínky pro získání zaměstnání, které nejsou více omezující než ty, které platily v onom roce 1976.<sup>62</sup> Standstill klauzuli se blíže věnuje část následující kapitoly.

Rozhodnutí pamatuje i na sociální a kulturní rozvoj tureckých pracovníků odkazem na spolupráci členského státu a Turecka např. při podpoře gramotností a pořádání kurzů s výukou jazyka daného hostitelského státu, provádění aktivit na pomoc k přístupu k odbornému vzdělání a k utužování vazeb na tureckou kulturu.<sup>63</sup> Mladým pracovníkům, kteří v jejich rodné zemi prošli základním školením, je umožněno, aby si v některém státě EU doplnili své odborné

---

<sup>57</sup> Čl. 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení. ROGERS: *Free Movement...*, s. 337–339.

<sup>58</sup> Čl. 9. rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení.

<sup>59</sup> Tamtéž, čl. 10.

<sup>60</sup> Tamtéž, čl. 12.

<sup>61</sup> Tamtéž, čl. 13.; ROGERS: *Free Movement...*, s. 339.

<sup>62</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 358-359.; KARAYIGIT: *Vive la Clause...*, s. 413.

<sup>63</sup> Čl. 17 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení.

vzdělání během současného výkonu zaměstnání. Za tím účelem jsou vydávána doporučení k provedení různých akcí, které by k tomuto cíli přispěly.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Čl. 18 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980, o rozvoji přidružení.

## 2 RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI POCHÁZEJÍCÍ ZE TŘETÍCH ZEMÍ

### 2.1 Rodinní příslušníci občanů EU pocházející ze třetích zemí

EU nemá výslovnou pravomoc v oblasti rodinného práva, ale některé aspekty se tohoto odvětví dotýkají. Příkladem může být právě volný pohyb osob. Prostřednictvím výkladu unijního práva se postupně naplňoval pojem „rodinný příslušník“ v kontextu otázek vnitřního trhu. Nejprve byla unijní legislativou zaručena práva pouze pracovníkovi-občanu EU a jen úzce vymezeným členům jeho rodiny. Práv souvisejících s volným pohybem mohl využívat manžel a potomci mladší 21 let, případně i osoby závislé na pracovníkovi nebo na jeho manželce či manželovi.<sup>65</sup> Další členové rodiny byli ve svých odvozených právech více omezeni. Pozměněnou úpravu obsáhla směrnice 2004/38/ES, která kromě práv občana EU vymezila právo volně se pohybovat a volně pobývat na území všech členských států EU též pro jeho rodinné příslušníky.<sup>66</sup>

SD judikoval v tom smyslu, že občané třetích zemí jsou vyloučeni z užívání práv unijních občanů. Ale v jeho nedávném rozhodování se objevuje i alternativa k plnému rozšíření občanství EU i na mimounijní občany. Odlišně od svých předchozích názorů nyní také vysvětluje práva osob ze třetích zemí ve světle práv náležejících občanům EU, respektive užívá práva občanů EU jako určité vodítko při interpretaci práv osob ze třetích zemí.<sup>67</sup> SD tedy sice chápe vliv evropského občanství na osoby ze třetích zemí mnohem pozitivněji než tomu bylo dříve, je však důležité připomenout, že příslušníci třetích zemí musí prokázat, že jejich situace spadá pod právo EU.<sup>68</sup>

Občanství EU je výchozím institutem při vymezování postavení osob ze třetích zemí, neboť k sobě přitahuje další práva. Právo na sjednocení rodiny je typickým příkladem. Občané EU cestující do jiného členského státu nebo se vracějící do svého státu původu mají právo být doprovázeni členy své rodiny, a to včetně příbuzných pocházejících ze třetích zemí. Tito příbuzní pak mohou využívat právo pobytu i právo rovného zacházení v daném členském státě, stejně jako právo přesunu do jiného státu Unie či pohybu na trhu práce. Avšak jejich odvozené právo

---

<sup>65</sup> Čl. 10 odst. 1 písm. a) a b) nařízení Rady č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19. října 1968, s. 2 a násl.

<sup>66</sup> GUTH, Jessica. When is a Partner not a Partner? Conceptualisations of „family“ in EU Free Movement Law. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 2011, roč. 33, č. 2, s. 194.

<sup>67</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 67.

<sup>68</sup> Tamtéž, s. 68.

zasahuje ještě dál, a to tak, že i oni mají právo na sjednocení své rodiny ze států mimo EU.<sup>69</sup> Dle SD by využívání práva volného pohybu osob mohlo být ohroženo, pokud by alespoň ti nejbližší rodinní příslušníci občana EU neměli normami unijního práva zaručeno právo vstoupit a pobývat na území jednoho členského státu za minimálně stejných podmínek jako na území členského státu druhého. Skutečnost, že by s nimi nemohl jejich manžel nebo dítě vycestovat a zase se vrátit zpět, by mohla občany EU odrazovat vyjíždět do jiných členských států za prací, ať v postavení zaměstnaných osob či jako osoby samostatně výdělečně činné.<sup>70</sup>

Zavedením občanství EU Maastrichtskou smlouvou se právo na sjednocení rodiny rozšířilo i na ekonomicky neaktivní občany některého členského státu. Občané EU využívají svobodu pohybu a plně spadají pod unijní legislativu.<sup>71</sup> Je ale třeba odlišovat situace, kdy jde o čistě vnitrostátní záležitost - tam nelze nalézt žádný přeshraniční prvek nebo nějakou jinou návaznost na právo Unie. Věc je pak řešena jednotlivými suverénními státy za použití národního, někdy dokonce i regionálního práva (s čímž se lze setkat např. v Belgii).<sup>72</sup> Avšak státy jsou i při aplikaci svého práva povinny ohlížet se na právo EU tam, kde EU sice nemá založenu kompetenci vydávat legislativní akty, ale jde o případy věcně spadající do působnosti EU.<sup>73</sup>

V případě *McCarthy*<sup>74</sup> bylo britskými úřady řečeno, že občan EU nemůže využít práva EU pro uzákonění pobytu manžela třetí země (zde šlo o Jamajčana v UK), pokud v první řadě nečiní občan EU žádný přeshraniční pohyb. Občanka EU zde nebyla zaměstnanou osobou ani podnikatelem, setrvala pouze na území svého domovského členského státu.<sup>75</sup> Státní příslušnost k dvěma členskými státům EU neznámá využití práva volného pohybu.<sup>76</sup> SD se zde pokoušel ověřit, zda se dá i případ paní McCarthy vyřešit za pomoci práva EU.<sup>77</sup> Stanovil, že směrnice 2004/38 zakládá práva jen při přesunu do jiného členského státu, než kterého je občan EU státním příslušníkem a tudíž je možné se jí dovolávat jen v případě, kdy občan EU využije svého práva volného pohybu. Paní McCarthy tohoto svého práva nevyužila, nebyla proto osobou oprávněnou dle směrnice 2004/38 (jak bude rozebráno dále), a tudíž nemůže být osobou oprávněnou ani rodinný příslušník této osoby.<sup>78</sup>

---

<sup>69</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 66.

<sup>70</sup> BAMBAS, Jan, HAMERNÍK, Pavel, OUTLÁ, Veronika. *Judikatura ESD*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 190.

<sup>71</sup> CARRERA: *Whose European Citizenship...*, s. 342.

<sup>72</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 66.

<sup>73</sup> Tamtéž, s. 71.

<sup>74</sup> Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. května 2011, *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375.

<sup>75</sup> VAN ELSUWEGE, Peter, KOCHENOV, Dimitry. On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 443-444.; GUTH: *When is a Partner...*, s. 197.

<sup>76</sup> Rozsudek SD *Shirley McCarthy*.

<sup>77</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 448.

<sup>78</sup> Rozsudek SD *Shirley McCarthy*.

Je tak položen základ pro „obrácenou diskriminaci“. Dle SD ale v tomto případě nedošlo ke zbavení možnosti skutečně využít podstatné části práv spojených s občanstvím EU, paní McCarthy nebyla nijak omezena ve výkonu jejího práva svobodného pohybu ani jiného unijního práva vyplývajícího ze statusu občana EU.<sup>79</sup> Důsledkem obrácené diskriminace může být to, že občan EU, který nikdy neopustil svůj domovský unijní stát nejen, že může spadat pod přísnější podmínky než migrující občané stejného státu, ale jeho pozice může být méně výhodná i než pozice legálně pobývajících občanů třetích zemí v tomto členském státě. Občané třetích zemí totiž mohou využívat práva vyplývajícího ze směrnice 2003/86 nebo také z mezinárodních dohod, pokud jsou příznivější.

Lze uvést příklad z národního práva členského státu, a to italský předpis, který zakazuje obrácenou diskriminaci v těchto otázkách, ale třeba Německo, Nizozemí, Litva či Kypr mají vnitrostátní pravidla pro sjednocení rodiny přísnější oproti pravidlům evropského práva. Podmínky těchto států se někdy obtížně splňují, je např. problém najít ve své zemi původu (v nečlenské zemi) učitele jazyka hostitelského členského státu, aby bylo možné se připravit na požadovaný test ze znalosti jazyka.<sup>80</sup>

Jako další příklad může posloužit případ Asena a Azra. Mladí manželé, oba původem z Turecka, se ve své rodné zemi vzali. Manžel Asena s nizozemským občanstvím (tedy unijní občan) v Nizozemí žil a čekal, až bude moct jeho manželka Azra, turecká státní občanka, požádat o povolení k pobytu. Prozatím totiž nenaplnila podmínku v Nizozemí požadovanou, a to dosažení 21 let věku. Azra se tedy mezitím pokoušela splnit další nutnou podmínku, a to získání dostatečného příjmu prací v pekárně, souběžným vedením kurzu pedikúry a zároveň se snažila o získání lépe placeného zaměstnání. V té době ale nizozemská vláda začala požadovat také úspěšné vykonání jazykového testu. Tuto podmínku ale Azra nezvládla splnit. Jelikož nemohla žít se svým manželem ve stejné zemi, jejich manželství nevydrželo a bylo rozvedeno.<sup>81</sup>

Pokud má osoba jak občanství EU, tak občanství nečlenského státu, pak je primárním statutem občanství unijní. Osoba v takovém postavení ztrácí možnost využít práva na sjednocení rodiny dle směrnice 2003/86. V případě možného propojení národní legislativy s prvkem práva EU je dáno občanům třetí země více šancí pro sjednocení rodiny, než jaké mají státní příslušníci tohoto státu v situaci, kdy nelze nalézt žádné napojení na unijní právo. Právním základem pro vytvoření podmínek vstupu a pobytu osob ze třetích zemí, včetně podmínek týkajících se právě sjednocení rodiny, je čl. 79 SFEU. Mohou tak být vytvořeny podmínky i pro rodinné příslušníky těch občanů EU, kteří nevyužívají svobody volného pohybu. Jako příčina uvedené

<sup>79</sup> Rozsudek SD *Shirley McCarthy*; VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 449.

<sup>80</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 456-458.

<sup>81</sup> LEERKES, Arjen, KULU-GLASGOW, Isik. Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples and the Income Requirement. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 114.

obrácené diskriminace je často zmiňováno dělení kompetencí mezi EU a členské státy. Členskému státu je ale dána možnost právo občanů EU na sjednocení rodiny regulovat.<sup>82</sup>

Pro dosažení vytvoření vnitřního trhu, jakožto území nemajícího vnitřní hranice umožňující volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, bylo nezbytné přijetí stovek sekundárních předpisů, jimiž postupně docházelo k odstraňování překážek bránících využívání společného trhu. K nim se dále přidávala rozhodnutí SD.<sup>83</sup> Komentář k Lisabonské smlouvě na úseku úpravy volného pohybu občanů v sekundárním právu hovoří o „regulovaném pohybu s reziduálními omezeními pro různé kategorie občanů“, např. pro studenty, podnikatele, pracovníky či důchodce. Může tak docházet k nejednotné úpravě práva občanů EU na volný pohyb osob, neboť členskými státy je ponechána možnost alespoň částečného ochrannářského chování. Nejednotnost úpravy jistým způsobem napravila sjednocující směrnice 2004/38/ES, jež zjednodušuje a zpřehledňuje postupy a instituty týkající se práva na pobyt na území členských států.<sup>84</sup>

### 2.1.1 Směrnice č. 2004/38 o svobodném pohybu a pobytu

V roce 2004 byla přijata 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, někdy označovaná jako „občanská směrnice“ nebo také „kvalifikační směrnice“. Byla inspirována judikaturou Soudního dvora a nahradila směrnicí 64/221. Nová směrnice upravuje volný pohyb a pobyt v rámci EU a vztahuje se též na EHP a Švýcarsko.<sup>85</sup> Tato směrnice ucelila a vyjasnila předchozí sekundární právní akty Unie, mimo jiné upevnila práva nesezdaných párů a zakotvila právo na trvalý pobyt vznikající po 5 letech pobytu. Směrnice je považována za významné shrnutí judikatury SD v této oblasti.<sup>86</sup>

Směrnice na právo občanů EU volně se pohybovat a pobývat na území členských států napojuje možnost pro jejich příbuzné, bez ohledu na jejich státní příslušnost, využívat podobných svobod společně s občanem EU. Je kladen důraz na zachování jednoty rodiny, a tedy pokud některý příbuzný není přímo v definici rodinného příslušníka dle směrnice zmíněn, a proto mu nevzniká automatické právo vstupu a pobytu v daném členském státě, je třeba přezkoumat jejich

---

<sup>82</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 456 -458 a 460.

<sup>83</sup> SYLLOVÁ: *Komentář...*, s. 263-264.

<sup>84</sup> Tamtéž, s. 263-264.

<sup>85</sup> PIKNA: *Evropský prostor...*, s. 224.; WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 64.

<sup>86</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 64-65.

vztah<sup>87</sup> k občanu EU a zohlednit možné dopady na umožnění či neumožnění této osobě následovat svého příbuzného občana EU do hostitelského členského státu.<sup>88</sup>

Směrnice 2004/38 se použije pouze na případy, kdy se osoba přesune nebo pobývá v členském státě (jiném, než kterého je občanem). Podmínky v této Směrnici se nepoužijí na občany EU, kteří zůstávají na území svého vlastního státu. To vyplývá z principu mezinárodního práva, který říká, že daný stát nemůže vlastnímu občanu odmítnout právo pobývat v tomto státě. Unijní občan, který nikdy nevyužil práva volného pobytu a vždy byl usídlen ve svém domovském členském státě, jehož je občanem, nespadá do působnosti Směrnice 2004/38. To, zda je občan příslušníkem více než jednoho unijního státu na tom nic nemění.<sup>89</sup>

Pokud tedy občan EU setrvává ve své zemi, směrnice 2004/38 mu ochranu nezaručuje. Výjimkou je případ, kdy je sjednocení rodiny nezbytné k tomu, aby občan EU mohl skutečně uplatňovat práva plynoucí ze svého statusu unijního občana.<sup>90</sup> Autorka uvedeného článku nabízí také příklad pro vysvětlení této zdánlivě komplikované koncepce: nizozemský občan, který se přestěhuje do Belgie, aby využil práva na sjednocení rodiny se svým partnerem, příslušníkem třetí země, má další práva v porovnání s jiným nizozemským občanem, jenž chce využít stejného práva, ale nachází se na území svého domovského státu, tedy v Nizozemí.<sup>91</sup>

Neaplikování směrnice 2004/38 ale neznamená, že by občané EU, kteří se nikdy ze svého státu nikdy nevzdálili, nemohli odvozovat žádná práva ze svého postavení unijního občana dle primárního práva. SD připomněl čl. 21 SFEU, který pro občany EU zakotvuje právo svobodného pohybu a pobytu na území členských států.<sup>92</sup> Práva jsou tak spojována přímo s postavením občana EU namísto toho, aby se vyžadovala nějaká účast na vnitřním trhu. Občané

---

<sup>87</sup> Biologické vazby se, zejména v případech, kdy chybí potřebná průkazná dokumentace a je obtížné či nemožné ji doložit, prokazují testováním DNA. Rodinné vazby ale mohou být kromě těch biologických též sociální. Na základě biologického a sociálního rozřazení rodinných příbuzných lze odlišovat také různé typy mezinárodní ochrany a několik druhů povolení k pobytu. Pokud chce osoba s trvalým pobytem v některém členském státě EU využít své právo na sjednocení rodiny, neřeší se rozdíl mezi sociálním a biologickým příbuzným – tím může být manžel, partner, dítě, rodiče, poručník, adoptované dítě, sourozenec či prarodič. Právo na rodinu nedělá v těchto kategoriích osob rozdíl. Rozdíly se ale objevují při stanovení požadavků a přiznání práv. Některé rodinné vztahy pak musí být ověřeny. Avšak ani biologická provázanost rodinných příslušníků není zárukou na přiznání práva sjednocení rodiny, neboť musí být doloženo, že blízkost vztahů s rodinným příslušníkem byla i v minulosti, a není tedy navázána jen z důvodu využití práva na sjednocení rodiny. – TAPANINEN: *Complications in Family...*, s. 53-55.

<sup>88</sup> Bod 5 a 6 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38 ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Úř. věst. L 158, 30. dubna 2004, s. 77 a násl. (dále jen „směrnice č. 2004/38“)

<sup>89</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 449.

Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. května 2011, *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375.

<sup>90</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 457.

<sup>91</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 67.

<sup>92</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 449.

Unie se tedy nemusí účastnit přeshraničních hospodářských aktivit, aby jim bylo umožněno požívat práva pobytu nebo rovnosti mezi občany různých členských států.<sup>93</sup>

Směrnice 2004/38, která kodifikuje judikaturu SD řešící tyto otázky, dokládá, že práva vyplývající z unijního občanství již nejsou pouhým doplňkem národního občanství, neboť práva spojená s občanstvím EU jsou nad rámcem práv vznikajících z titulu příslušnosti k členským státům EU. Článek 20 SFEU tedy, v návaznosti na judikaturu SD, upravuje Evropské občanství jakožto „základní status“, který vytváří další vlastní práva.<sup>94</sup> Proto se občanství EU též někdy označuje za „5. základní svobodu“.<sup>95</sup>

### 2.1.2 Pojetí rodinných příslušníků dle směrnice č. 2004/38

Směrnice rozšiřuje definici rodinných příslušníků, a to mimo občanů některého z členských států, také na mimounijní státní příslušníky, což má usnadnit slučování rodin a tedy i nárůst legální mobility.<sup>96</sup> Za rodinného příslušníka se dle směrnice považuje manžel či manželka, partner občana EU v registrovaném partnerství (pokud je v právním řádu dotčeného členského státu s institutem registrovaného partnerství nakládáno jako s manželstvím), potomci v přímé linii, a to buďto mladší 21 let nebo starší s potřebou vyživování ze strany rodičů, a také vyživování rodiče či prarodiče.<sup>97</sup>

Směrnice ve svém anglickém znění užívá výraz „spouse“, v překladu tedy manžel. Může se však vykládat i ve vztahu k osobám stejného pohlaví, jakožto registrovaným partnerům. Otázka, která se nabízí, je totiž ta, proč by osoby stejného pohlaví měly mít jiné, horší postavení, než které je přiznáváno osobám v heterosexuálním svazku. Zejména, pokud tento svazek uzavřeli dle stejného národního práva.<sup>98</sup> Tentýž význam vyplývá také z preambule směrnice, podle které by se definice rodinného příslušníka pro účely směrnice měla vztahovat také na registrované partnery, „zachází-li právní předpisy hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím“.<sup>99</sup>

Aby se dle národního práva s registrovaným partnerstvím zacházelo stejně jako s manželstvím je potřeba, aby byl obsah těchto pojmů shodný. To například znamená, že oba instituty musí být tvořeny stejnými právy a povinnostmi. V tomto případě dochází ale k obtížím, neboť zejména při adopci či uplatňování rodičovské zodpovědnosti se manželství a partnerství

---

<sup>93</sup> WIESBROCK: *Granting Citizenship...*, s. 64-65.

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 70.

<sup>95</sup> Tamtéž, s. 64-65.

<sup>96</sup> SYLLOVÁ: *Komentář...*, s. 305.

<sup>97</sup> Čl. 2 odst. 2 směrnice č. 2004/38.

<sup>98</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 195-196.

<sup>99</sup> Bod 5 preambule směrnice č. 2004/38.



značně liší. Pokud je však prostřednictvím vnitrostátní úpravy poskytnuto registrovaným partnerům stejné postavení jako je tomu u manželů, pak je dána rovnost i pro účely směrnice 2004/38.<sup>100</sup> V některých členských zemích registrované partnerství neuznávají vůbec, v jiných je registrované partnerství sice uznáváno, ale nedosahuje takové právní úrovně jako manželství (např. ČR)<sup>101</sup> a v jiných zemích EU jsou sňatky osob stejného pohlaví s manželstvím rovnocenné (např. v Anglii).<sup>102</sup>

Od manželství a registrovaného partnerství (které je možno uzavřít mezi osobami různého, ale i pohlaví stejného) je třeba odlišovat partnerství mezi osobami různého i stejného pohlaví, které ale nevstoupily do žádného oficiálního, právně stvrzeného svazku. Směrnice do své definice rodinného příslušníka nezahrnuje druhy a družky, počítá jen s oficiálním svazkem dvou osob.<sup>103</sup> Tyto osoby lze ale zařadit do skupiny partnerů, s nimiž má unijní občan trvalý vztah, jehož existenci řádně doloží.<sup>104</sup>

Prokazování se provádí na úrovni členského státu, ale způsob, jakým se to děje, stanoven není. Pro příklad VB požaduje trvání vztahu alespoň dva roky, což se dá doložit např. prohlášením bytového družstva, předložením nájemní smlouvy uzavřené společně, poskytnutím potvrzení o existenci společného účtu, sdělením banky apod. Krátkodobější vztah je často velmi obtížné prokázat. Tyto požadavky mají za cíl zamezit účelovému zneužívání imigračního práva prostřednictvím jakékoli krátkodobé a nestabilní známosti. Účelem směrnice je totiž dosáhnout sjednocení rodiny, nikoli usnadnit libovolné vstupy na území členských států. Problémovým se pak může stát sjednocení rodiny v případě homosexuálních párů, které se stěhují do nového státu EU. Ve státě jejich původu buďto málokdo nebo vůbec nikdo o tomto vztahu nevěděl nebo svůj vztah mohli tajit i před veškerými státními institucemi, protože jim za udržování homosexuální známosti hrozil postih.<sup>105</sup>

Na další, v definici nezmiňované rodinné příslušníky, lze využít ustanovení, díky kterému je ze strany členského státu usnadněn vstup a pobyt všech rodinných příslušníků s jakoukoli státní příslušností. Musí ale splňovat některou následující podmínku: jsou osobou vyživovanou občanem EU majícím primární právo pobytu, jde o člena domácnosti občana EU

---

<sup>100</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 196.

<sup>101</sup> Registrované partnerství zatím nemá právně upraveno ani Chorvatsko, které však o jeho právním zakotvení uvažuje. - Aktuálně.cz. *Chorvatsko chystá zavedení registrovaného partnerství* [online]. 4. 8. 2013 [cit. 20. srpna 2013]. Dostupné na <<http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=786811>>.

<sup>102</sup> Registrované partnerství neuznává Bulharsko, Kypr, Estonsko, Řecko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Rumunsko, Slovensko - Europa.eu. *Partnerské soužití. Registrované partnerství*. [online]. 3/2013 [cit. 20. srpna 2013]. Dostupné na <[http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_cs.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm)>.

<sup>103</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 196.

<sup>104</sup> Čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice č. 2004/38.

<sup>105</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 198-199.

nebo kvůli vážným zdravotním problémům potřebují péči občana EU.<sup>106</sup> Do skupiny osob majících mezi sebou řádně doložený dlouhodobý vztah se zařadí též registrovaní partneři, kteří se však stěhují do členské země, v níž se tento druh svazku mezi osobami stejného pohlaví neuznává. V takovém případě však mohou doklad o uzavření registrovaného partnerství použít k prokázání dlouhodobého trvání jejich vztahu.<sup>107</sup>

Pojem „manželé“ byl předmětem soudního výkladu např. v případě *Reed v Nizozemsko*<sup>108</sup>, kde se usilovalo o rovné zacházení s nesezdanými páry jako s páry manželskými. SD ale odmítl přiznat rovné postavení partnerských párů, které nejsou nijak právně spojeny s páry manželskými. Argumentoval tím, že sice jde u obou institutů o dlouhotrvající vztah, nicméně manželství je právním pojmem, který je založen společenským vývojem a je třeba jej posuzovat v kontextu přístupu všech členských zemí, a nic nenasvědčuje důvodně potřebě výklad tohoto pojmu rozšiřovat i na nesezdané páry. Proto není možné pojmy manžel a manželka ztotožňovat se vztahy, které nevznikly uzavřením sňatku. SD v tomto případě současně z pojmu „manžel“ vyloučil sexuální či dlouholeté partnery a termín zúžil jen na heterosexuální dvojice. Registrované partnerství se tedy dle výkladu SD za období manželství nepovažuje.

Jakou pozici vlastně mají registrovaní partneři, vysvětloval SD ve spojené věci *D. a Švédsko v Rada*. Dle SD byly oprávněně přiznány určité výhody manželům a nikoli partnerům, neboť rozlišení mezi nimi je založeno na právním statusu a ne na sexuální orientaci. Dle SD zde nešlo o diskriminaci, neboť princip rovného zacházení se vztahuje pouze na osoby, které se nachází ve stejném postavení, což není tato situace, neboť mezi jednotlivými státy EU dosud není shoda v přístupu k registrovanému partnerství – někde je stavěno na roveň manželství, někde ztotožňováno není.<sup>109</sup>

Z důvodu zmíněné nejednoty mezi členskými státy v přístupu k registrovanému partnerství, resp. manželství osob stejného pohlaví, byl odmítnut návrh EP doplnit znění směrnice v částech hovořících o manželství o upřesňující dodatek „mezi oběma pohlavími“. Tím by byl zdůrazněn úmysl upravit právní postavení jak heterosexuálních manželů, tak i registrovaných partnerů. Komise a SD odůvodnili, že je potřeba brát v potaz situaci v celé EU a je tedy lepší prozatím (dokud nedojde k posunu v právních úpravách jednotlivých států) ponechat v legislativě EU pojem zahrnující pouze manželství, jakožto svazek muže a ženy. Zpráva o naplňování směrnice z roku 2008 dokonce vyzývá ke zohlednění též homosexuálních

---

<sup>106</sup> Čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice č. 2004/38.

<sup>107</sup> Europa.eu. *Partnerské soužití. Registrované partnerství*. [online]. 3/2013 [cit. 20. srpna 2013]. Dostupné na <[http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_cs.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm)>.

<sup>108</sup> Rozsudek ze dne 17. dubna 1986, *Nizozemsko v Reed*, 59/85, Sb. rozh. s. 1283.

<sup>109</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 194 a 196.

svazků, a to s odvoláním na Listinu základních práv EU a zde uvedený zákaz diskriminace a obecný princip rovnosti, avšak žádný krok kupředu zatím učiněn nebyl.<sup>110</sup>

### 2.1.3 Právní postavení získané na základě směrnice č. 2004/38

Osobě vstupující na území členského státu EU může být hostitelským členským státem povolen pobyt v trojí podobě – do tří měsíců, delší než tři měsíce a trvalý pobyt. Obecně je občanům EU a doprovázejícím rodinným příslušníkům přiznáno právo pobytu v délce tří měsíců bez zatížení jakýmkoli podmínkami, kromě předložení dokladu totožnosti.<sup>111</sup> Avšak pokud osoba ze třetí země není osobou doprovázející občana EU, pak je při vstupu na území EU podrobena podrobné kontrole.<sup>112</sup>

Ke vstupu a pobytu na území státu může být vyžadováno vízum, které se požaduje mj. i od občanů Turecka<sup>113</sup>, a pobytová karta, vydávána na dobu pobytu delší než tři měsíce pro příbuzné občanů EU, kteří jsou státním příslušníky třetí země.<sup>114</sup> Delší pobyt než tři měsíce je umožněn občanům EU, kteří na území členského státu pracují<sup>115</sup>, případně těm, kteří mají dostatek finančních prostředků na to, aby užívali sebe i své příbuzné, a nebyli tak zátěží pro sociální systém hostitelského státu. Směrnice stanoví pro udělení povolení k pobytu delšímu tří měsíců i další možnosti.<sup>116</sup>

Právo trvalého pobytu mohou získat občané EU a jejich příbuzní s legálním pobytem v příslušné zemi po dobu alespoň pěti let bez vyhoštění.<sup>117</sup> Směrnice přiznává o něco příznivější zacházení pracovníkům, podnikatelům či uchazečům o zaměstnání, případně jejich rodinným příslušníkům. Tito mají např. možnost získat právo trvalého pobytu ještě před ukončením doby pětiletého pobytu.<sup>118</sup> Omezení vstupu občanům EU a jejich příbuzným je dle směrnice možné odůvodnit ochranou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.<sup>119</sup>

Směrnice připomíná, že při zohlednění zákazu diskriminace založené na státní příslušnosti by se s občany EU a členy jejich rodiny pobývajících v členském státě na základě

---

<sup>110</sup> GUTH: *When is a Partner...*, s. 195-196.

<sup>111</sup> Bod 8 a 9 preambule a čl. 6 směrnice č. 2004/38.

<sup>112</sup> PIKNA: *Evropský prostor...*, s. 224-225.

<sup>113</sup> Nařízení Rady č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 81, 21. března 2001, s. 1 a násl.

<sup>114</sup> Bod 8 a 9 preambule a čl. 5 odst. 2 směrnice č. 2004/38.

<sup>115</sup> Čl. 7 směrnice č. 2004/38. - Postavení zaměstnance či podnikatele v hostitelském členském státě občanu EU podle této úpravy zůstává i tehdy, pokud je například dočasně práce neschopný nebo je určitou dobu zapsán jako nedobrovolně zaměstnaný.

<sup>116</sup> Tamtéž.

<sup>117</sup> Tamtéž, bod 17 a 18 preambule a čl. 16.

<sup>118</sup> Tamtéž, bod 9 a 19 preambule a čl. 17.

<sup>119</sup> Tamtéž, čl. 27 odst. 1 a 2.

směrnice mělo v oblastech upravených Smlouvou zacházet shodně jako s občany daného státu EU, kromě výjimek výslovně zmíněných ve Smlouvě nebo v sekundární legislativě.<sup>120</sup>

Tento předpis se zabývá také otázkou, jak se změní právní postavení příbuzné osoby, pokud se změní její právní vztah k občanovi EU. Rodinným příslušníkům jsou po splnění stanovených podmínek dány určité právní záruky, pokud jejich příbuzný unijní občan zemře nebo pokud mezi nimi a občanem EU dojde k rozvodu, k prohlášení manželství za neplatné, případně k ukončení registrovaného partnerství nebo pokud občan EU z daného členského státu odjede. V těchto případech je nutné přijmout opatření, které by jeho příbuzné osobě umožnilo i nadále pobývat v zemi i bez navázání na občana EU. Musí se zde zohlednit konkrétní situace tohoto rodinného příslušníka, konkrétně jeho rodinný život, dopad na lidskou důstojnost, apod.<sup>121</sup>

Zohlednění se týká i případných úvah o možnosti vyhoštění. Příbuzná osoba s právem pobytu by neměla být vyhoštěna, pokud není nepřiměřenou zátěží pro státní systém sociální pomoci. Nemělo by docházet ani k vyhošťování osob zaměstnaných, podnikatelů a uchazečů o zaměstnání. Možné to je pokud to odůvodňuje veřejný pořádek či veřejná bezpečnost.<sup>122</sup> Obecné problematice vyhoštění dle této směrnice, týkající se nejen rodinných příslušníků, ale i občanů EU, se později věnuje krátká samostatná kapitola, zahrnující též judikaturu.

#### 2.1.4 Případ Murat Dereci

Případ *Murat Dereci*<sup>123</sup> se týká tureckého státního příslušníka, který vstoupil nezákonně na území Rakouska. Následně se oženil s rakouskou občankou, s níž měl tři nezletilé děti (všechny s rakouskou státní příslušností). Panu Dereci mu byla zamítnuta žádost o povolení k pobytu v Rakousku a bylo zahájeno řízení o jeho vyhoštění a k ukončení pobytu na území Rakouska. Byla odmítnuta aplikace směrnice 2004/38, a to z důvodu, že občan EU, příbuzný pana Dereciho, nevyužil svého práva volného pohybu.

Odvolací soud, před který se tento případ dostal, položil SD předběžnou otázku. Zajímalo ho, zda na tento případ lze využít zjištění získaná v případě *Ruiž Zambrano*<sup>124</sup>, se kterým se shodoval v tom, že občané třetích zemí a jejich příbuzní-občané EU, kteří nevyužili práva volného pohybu, chtěli žít společně. Tedy, zda odmítnutí udělení povolení k pobytu rodinným příslušníkům občana EU se může vykládat tak, že občané EU jsou v návaznosti na tuto

<sup>120</sup> Bod 20 preambule a čl. 24 směrnice č. 2004/38.

<sup>121</sup> Tamtéž, bod 15 a 16 preambule a čl. 12-14.

<sup>122</sup> Tamtéž.

<sup>123</sup> Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, *Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, Sb. rozh. I-11315.

<sup>124</sup> Rozsudek ze dne 8. března 2011, *Gerardo Ruiž Zambrano proti Office national de l'emploi*, C-34/09, Sb. rozh. I-01177.

skutečnost omezení v možnosti skutečně využívat zásadní části práv spojených se statutem občana EU.

Dle názoru SD je účelem směrnice 2004/38 usnadnit výkon práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států zaručeného Smlouvou občanům EU. SD uznal, že pan Dereci spadá pod pojem „rodinný příslušník“, který je ve směrnici vymezen. Nicméně právě z důvodu, že daný občan EU není dle směrnice oprávněnou osobou, jelikož svého práva volného pohybu nevyužil, nemůže být směrnice aplikovatelná na jeho rodinné příslušníky ze třetích zemí.

## 2.2 Rodinní příslušníci osob ze třetích zemí

### 2.2.1 Směrnice Rady č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

Směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny ze dne 22. září 2003 zaručuje státním příslušníkům nečlenských zemí, kteří pobývají zákonně na území EU, běžné evropské standardy k tomu, aby mohly žít s nebo alespoň v blízkosti svých příbuzných.<sup>125</sup> Směrnice se ale nevztahuje na členy rodiny občana EU.<sup>126</sup>

Cílem směrnice je vymezit podmínky, které musí splnit občan třetí země legálně pobývajícím v některém členském státě, aby mohl uplatňovat právo na sloučení rodiny. Sloučení rodiny znamená to, že příbuzní oprávněně pobývajícím občana nečlenské země v některé zemi EU vstoupí a pobývají v tomto státě, aby zajistili celistvost rodiny. Nezáleží přitom na skutečnosti, zda tyto osoby měly rodinné vazby na osobu usilující o sloučení rodiny před jejím vstupem do členského státu nebo až po tomto vstupu. Osobou usilující o sloučení rodiny je tedy pro účely této směrnice vždy občan země, která není součástí EU, případně jeho rodinní příslušníci, kteří jej chtějí do členského státu následovat.<sup>127</sup> Sloučení rodiny je jedním z hlavních prvků rodinného života a napomáhá integraci státních příslušníků nečlenských zemí v EU, což vede k prohloubení hospodářské a sociální soudržnosti.<sup>128</sup>

Sloučení rodiny může být ze strany členského státu zamítnuto, případně odejmuto povolení k pobytu rodinného příslušníka nebo zamítnuto jeho prodloužení, což ale musí být odůvodněno (např. ohrožením veřejného pořádku, veřejného zdraví). Nesmí však dojít

---

<sup>125</sup> WIESBROCK, Anja. Court of Justice of the European Union. The Right to Family Reunification of Third-Country Nationals under EU Law. Decision of 4 March 2010, Case C-578/08 *Thimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken*. *European Constitutional Law Review*, 2010, č. 6, s. 463.

<sup>126</sup> Čl. 3 odst. 3 směrnice Rady 2003/86 ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3. října 2003, s. 12 a násl. (dále jen „směrnice č. 2003/86“)

<sup>127</sup> Tamtéž, čl. 1 a čl. 2 písm. c), d).

<sup>128</sup> Tamtéž, bod 4 preambule.

k zamítnutí prodloužení povolení k pobytu a nařízení navracení do země původu tehdy, pokud osoba onemocněla nebo se stala invalidní až po vydání povolení k pobytu.<sup>129</sup> Osobě usilující o sloučení rodiny s příbuznými ze třetích zemí je vyhověno jen pokud má povolení k pobytu na dobu alespoň jednoho roku a lze odůvodněně očekávat, že získá i právo trvalého pobytu. Směrnice také upravuje případy jejího neaplikování, např. při současném žádání o udělení právního postavení uprchlíka anebo při oprávněnosti pobytu na základě udělené dočasné ochrany a v dalších případech.<sup>130</sup>

## 2.2.2 Pojetí rodinných příslušníků dle směrnice č. 2003/86

Narozdíl od zaměření štrasburského soudu, který sleduje kvalitu rodinných vztahů, pravidla SD uplatňovaná před vydáním směrnice o sloučení rodiny zohledňovala rodinu pouze jako ekonomickou jednotkou.<sup>131</sup> Dle směrnice je v rámci sloučení rodiny je umožněn vstup a pobyt na území členského státu osobám tvořícím jádro rodiny, a to manželovi a nezletilým dětem osoby usilující o sloučení, včetně dětí osvojených, opatrovaných a závislých na péči.<sup>132</sup> Jak chápe SD instituty manželství a registrovaného i neregistrovaného partnerství již bylo vymezeno v předchozí části práce. Stejně jako směrnice 2004/38 i směrnice 2003/86 odkazuje na zásadu rovného zacházení s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím. Pokud ale jde o sloučení na základě polygamního manželství, pak členský stát neumožní sloučení s více než jedním manželem.<sup>133</sup> Státy mohou prostřednictvím úpravy ve vnitrostátních právních předpisech umožnit vstup a pobyt také dalším příbuzným<sup>134</sup>.

Možnost sloučit se se svým příbuzným žijícím v některém unijním státě může být prostřednictvím národní legislativy umožněna i registrovaným partnerům či dlouholetým nesezdaným partnerům a jejich nezletilým dětem, což se vztahuje i na děti všech svých manželek, jde-li o polygamní manželství. Od těchto osob může být požadováno splnění rozdílných podmínek pro udělení práva pobytu v jiném členském státě, které mohou zakládat jistou nerovnost.<sup>135</sup> Hranice zletilosti dětí se řídí vnitrostátním právem daného hostitelského státu. Stát může zakotvit do svého práva ještě další požadavek, kterým je dosažení minimálního věku

---

<sup>129</sup> Bod 14 preambule a čl. 6 směrnice č. 2003/86.

<sup>130</sup> VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 456.; Čl. 3 odst. 1-3 směrnice 2003/86.

<sup>131</sup> RUFFER, Galya Benarieh. Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2011, roč. 37, č. 6, s. 943.

<sup>132</sup> Bod 9 a 10 preambule směrnice č. 2003/86.

<sup>133</sup> Tamtéž, čl. 4.; WIESBROCK: *Court of Justice...*, s. 463.

<sup>134</sup> Přímým předkům osoby usilující o sloučení rodiny, pokud jsou na této osobě závislí a nemají nutnou podporu v zemi svého původu, a dále plnoletým svobodným dětem usilující osoby nebo jejího manžela, pokud prokazatelně nejsou soběstačné kvůli svému zdravotnímu stavu.

<sup>135</sup> Bod 9 a 10 preambule směrnice č. 2003/86.

pro uskutečnění sjednocení rodiny - maximálně může být tento věk nastaven na 21 let.<sup>136</sup> Žádost může být podmíněna dalšími skutečnostmi jako např. zajištěním dostačujícího ubytování, zdravotního pojištění či pravidelným finančním příjmem.<sup>137</sup>

### 2.2.3 Právní postavení získané na základě směrnice č. 2003/86

První povolení k pobytu je rodinným příslušníkům vydáno na minimálně jeden rok a nemůže platit delší dobu než po jakou platí povolení k pobytu osoby usilující o sjednocení rodiny. Platnost povolení lze samozřejmě prodloužit.<sup>138</sup> Usilující osobě i jejím příbuzným následně vzniká právo na přístup ke vzdělání, k zaměstnání či podnikání, či k pomoci s volbou zaměstnání, dalšímu školení a rekvalifikaci.<sup>139</sup> Pokud v členské zemi osoby s povolením k pobytu z důvodu sloučení rodiny žijí alespoň pět let, vzniká jim právo na získání povolení k pobytu nezávislého na osobě usilující o sloučení rodiny. Toto právo ale může být vůči manželovi nebo partnerovi omezeno v případě rozvodu nebo rozchodu partnerů. Samostatné povolení k pobytu může být po podání žádosti vydáno i dříve, pokud původní členové rodiny zůstali osamoceni z důvodu úmrtí osoby, se kterou byli sloučeni, nebo pokud mezi nimi došlo k rozvodu či rozluce.<sup>140</sup>

Směrnice 2003/86 je obecnou právní úpravou postavení rodinných příslušníků také vysoce kvalifikovaných pracovníků, které vymezuje speciální směrnice 2009/50 o modrých kartách EU. Tato speciální úprava vymezuje oproti obecné úpravě odlišnosti. Narozdíl od směrnice o sloučení rodiny není nutné, aby držitelé modrých karet, kteří usilují o sloučení rodiny, splňovali podmínku minimální doby pobytu na území státu, nebo aby zde byl odůvodněný předpoklad získání práva trvalého pobytu. Mírnější nároky jsou pro držitele modré karty kladeny i na splnění integračních opatření, k čemuž má dojít až po přiznání práva na sloučení rodiny.<sup>141</sup>

Zamítnutí žádosti o vstup a pobyt nebo odejmutí povolení k pobytu či zamítnutí jeho prodloužení se dle směrnice 2003/86 využije jakožto sankce v případech, kdy nebyly nebo již nejsou splněny podmínky požadované směrnicí nebo osoby nežijí ve skutečném manželství nebo

<sup>136</sup> Čl. 4 směrnice č. 2003/86.; WIESBROCK: *Court of Justice...*, s.463.

<sup>137</sup> Čl. 7 s směrnice č. 2003/86.; VAN ELSUWEGE: *On the Limits...*, s. 457.

<sup>138</sup> Čl. 13 odst. 2 a 3 směrnice č. 2003/86.

<sup>139</sup> Tamtéž, čl. 14 odst. 1.

<sup>140</sup> Tamtéž, čl. 15.

<sup>141</sup> Čl. 15 směrnice Rady 2009/50 ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Úř. věst. L 155/17, 16. června 2009, s. 17 a násl. (dále jen „směrnice č. 2009/50“); KOLÁŘOVÁ, Jana. *Status vysoce kvalifikovaných pracovníků v EU* [online]. eLAW.cz, 5. 11. 2010 [cit. 2. července 2013]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/cs/mezinarodni-pravo-a-pravo-eu/311-status-vysoce-kvalifikovanych-pracovniku-v-eu.html>>.

rodinném vztahu nebo pokud osoby uzavřely jiné manželství nebo registrované partnerství, případně mají dlouhodobý vztah s jinou osobou. Stejný postup je možný též tehdy, pokud bylo dosaženo sloučení rodiny pomocí nepravdivých či neúplných informací, padělaných dokumentů, nebo bylo uzavřeno podvodné manželství či registrované partnerství. Před zamítnutím žádosti či odejmutím povolení musí stát zohlednit pevnost rodinných vztahů, délku pobytu v zemi a vazby na zemi původu.<sup>142</sup>

Státy jako Francie, Německo, Rakousko, Dánsko, Nizozemí či Velká Británie v rámci boje proti podvodným manželstvím a adopcím, a také k dosažení snížení počtu žádostí rodinných příslušníků sledujících finanční zaopatření státu přijaly opatření sloužící k omezení sjednocení rodiny.<sup>143</sup> Např. v Západním Německu všichni tam pobývající rodiče měli až do roku 1975 nárok na příspěvky na děti. Avšak protože toho rodiče zneužívali a přiváželi si všechny nebo většinu svých dětí z Turecka a vznikaly také pochybnosti o pravdivosti žádostí na dávky pro některé turecké děti, přijala německá vláda novelu zákona, která tomuto zamezovala.<sup>144</sup>

V rámci sloučení rodiny je třeba zajistit podporu integrace členů rodiny. Jejich postavení by nemělo být závislé na právním postavení osoby, která iniciovala sjednocení rodiny, a mělo by jim být ponecháno i v případě rozvodu či zrušení registrovaného partnerství, a měly by na ně být kladeny stejné požadavky pro přístup ke vzdělání a zaměstnání, jaké jsou kladeny na osobu, díky níž ke sloučení došlo.<sup>145</sup>

Z případu dvou tureckých občanů Aliho a Hayat lze vyčíst, jak je pro migranty těžké využít svého práva na sjednocení rodiny, které je zatíženo podmínkami vyplývajícími z národních předpisů. Rodiny jsou během imigrační procedury odloučeny i více než rok. Během této doby se migranti snaží získat dostatečné peněžní prostředky, včetně zajištění stability jejich příjmu. K tomu se musí připočítat ještě doba samotného vyřízení žádosti podané po splnění podmínek. Toto se prodlouží o další dobu, pokud žadatelé nesplňují podmínku věku požadovanou imigrační legislativou. Kromě dlouhé doby, po kterou žijí rodiny v odloučení, je problémem výkon nepatřičného zaměstnání, a to i vícerych, opuštění studií apod. za účelem dosažení aspoň minimálního potřebného příjmu.<sup>146</sup>

Ali byl prvogenerační imigrant v Nizozemsku s tureckým občanstvím, který měl ročního syna. V roce 2005 žádal o právo trvalého pobytu pro jeho ženu Hayat a ročního syna. Pracoval v hotelovém a cateringovém průmyslu na dočasnou smlouvu. Manželka Hayat byla jeho

---

<sup>142</sup> Čl. 16 a 17 směrnice č. 2003/86.

<sup>143</sup> RUFFER: *Pushed Beyond...*, s. 936.

<sup>144</sup> ABADAN-UNAT, Nermin. *Turks in Europe: From Guest Worker to Transnational Citizen*. Oxford and New York: Berghahn Books, 2011, s. 117.

<sup>145</sup> Bod 15 preambule směrnice č. 2003/86.

<sup>146</sup> LEERKES: *Playing Hard(er)...*, s. 118.



sestřenicí. Sňatek smluvili jejich rodiče, kteří také navrhli, aby se tato nová rodina usadila v Nizozemí.

Po obřadu čekal tento turecký pár dva roky, aby dosáhl potřebného věku (v Nizozemsku je požadován věk 21 let) a mohl si zažádat o povolení k pobytu. Žádosti nebylo vyhověno, neboť Aliho měsíční příjem byl příliš nízký, činil asi 20 eur čisté mzdy. Jeho zaměstnavatel, vlastník turecké restaurace, souhlasil, že Alimu zvýší jeho mzdu na 100 eur měsíčně, ale s tím, že Ali bude větší část z tohoto obnosu vracet. Šlo o jakýsi jednorázový poplatek 500 eur za „vynaložené náklady“. Ali tedy přistoupil na tento podvod, neboť chtěl pro svou ženu co nejdříve získat povolení k pobytu.<sup>147</sup>

Podobně cílené podvodné jednání se řešilo v případě Bridgit a Erkan. Dívka, aby vyhověla podmínce dostatečných příjmů, zvažuje, že se nechá zaměstnat svým známým jen „papírově“ s uvedením potřebné částky jako mzdy.<sup>148</sup>

## **2.3 Dlouhodobě pobývající rezidenti a jejich rodinní příslušníci**

Na zasedání Evropské rady v Tampere, které proběhlo v říjnu roku 1999 byla deklarována potřeba sbližovat právní postavení občanů třetích států s právním postavením občanů členských států, a pokud osoba na území některého členského státu pobývá oprávněně po určitou dobu a bylo jí uděleno též povolení k dlouhodobému pobytu, pak by této osobě měla být v daném členském státě přiznána skupina práv co nejbližších těm, která náleží i domácím státním příslušníkům hostitelského státu. Evropská rada tyto vytyčené cíle potvrdila i v prosinci 2001 na summitu v Laekenu. Požadavek integrace občanů třetích zemí, kteří pobývají na území některého členského státu dlouhodobě, byl zahrnut i do Haagského programu z roku 2005. Roku 2009, ve Stockholmském programu, byl mezi základními cíli migrační politiky zakotven závazek EU zacházet spravedlivě s imigranty.<sup>149</sup>

### **2.3.1 Směrnice Rady č 2003/109/ES o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů – osob ze třetích zemí**

Hlavním předpisem v této oblasti je Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, na které se podílí všechny členské státy, s výjimkou Spojeného království,

---

<sup>147</sup> LEERKES: *Playing Hard(er)...*, s. 109.

<sup>148</sup> Tamtéž, s. 116.

<sup>149</sup> SYLLOVÁ: *Komentář...*, s. 370, poznámka pod čarou č. 27.

Irska a Dánska.<sup>150</sup> Umožňuje využívat právo pobytu a volného pohybu na území EU z ekonomických i jiných důvodů státním příslušníkům třetích zemí, kteří splňují určité podmínky. Dá se říci, že tento právní předpis je imigračním a azylovým opatřením obsahově nejbližším směrnici 2004/38.<sup>151</sup>

Potřeba sblížení právního postavení státních příslušníků nečlenských států s postavením občanů členských států EU je zdůrazněna v preambuli směrnice 2003/109. Samozřejmě je zmíněn i závazek sledování základních práv a dodržování zásad uvedených zvláště v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv EU. Preambule též uvádí důvod, proč by mělo docházet k přibližování postavení osob ze třetích zemí dlouhodobě pobývajících v některém členském státě k postavení občanů EU – je jím jeden ze základních cílů EU, který zmiňuje i Smlouva, a to podpora hospodářské a sociální soudržnosti. I co se týče přístupu nezletilých dětí ze třetích zemí ke vzdělání, hostitelský členský stát by měl uplatňovat podobný přístup jako k vlastním státním občanům. Dlouhodobě pobývajícím rezidentům je též přiznán nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním.<sup>152</sup>

Směrnice 2003/109 upravuje jednak podmínky přiznávání a odnímání právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentům, a jednak podmínky pobytu osobám, kterým již takové postavení bylo přiznáno.<sup>153</sup> Tento předpis se vztahuje pouze na osoby, které na území členského státu pobývají oprávněně, a nevztahuje se na studenty, na osoby, jejichž pobyt na území členského státu je umožněn díky dočasné mezinárodní ochraně, přechodně pobývajících osoby, jako jsou např. au pair, sezónní pracovníci či pracovníci přeshraničně poskytující služby a ti, kterým bylo jejich povolení pobytu omezeno. Směrnice se dále nevztahuje na diplomaty, konzuly ani účastníky zvláštních misí, neboť jejich postavení se řídí Vídeňskými úmluvami.<sup>154</sup>

Ve většině případů má dlouhodobě pobývajícím rezident své právní postavení trvalé. Počáteční platnost rezidentova povolení k pobytu je minimálně pět let a po této době se prodlužuje zpravidla automaticky, ale může být požadováno i podání žádosti.<sup>155</sup> Směrnice stanoví podmínky, při jejichž splnění musí být s dlouhodobě pobývajícím rezidenty zacházeno ve vymezených situacích stejně jako s národními občany.<sup>156</sup> Právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta se odvíjí zejména od délky oprávněného a nepřetržitého, alespoň

---

<sup>150</sup> Bod 25 a 26 preambule směrnice Rady 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. Úř. věst. L 16, 23. ledna 2004, s. 44 a násl. (dále jen „směrnice č. 2003/109“)

<sup>151</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1078.

<sup>152</sup> Preambule směrnice č. 2003/109.

<sup>153</sup> Tamtéž, čl. 1.

<sup>154</sup> Tamtéž, čl. 3.

<sup>155</sup> Tamtéž, čl. 8.

<sup>156</sup> Tamtéž, bod 12 a 22 preambule.

pětiletého pobytu v členském státě.<sup>157</sup> Daná osoba musí prokázat přiměřené příjmy, existenci zdravotního pojištění, neohrožovat veřejný pořádek, bezpečnost, apod. Podmínky jsou v podstatě shodné s podmínkami pro vydání povolení k pobytu. Osoby s přiznaným právním postavením dlouhodobě pobývajících rezidenta se následně vystaveným povolením k pobytu prokazují.<sup>158</sup>

Některé státy dokonce vydávají rezidentům povolení po splnění podmínek, jež jsou pro osoby ze třetích zemí výhodnější, než jak podmínky nastavuje tato směrnice. Avšak je důležité zmínit, že pokud je povolení vydáno po splnění mírněji nastavených podmínek, pak takovýmto povolením nevzniká právo pobytu i v jiných členských státech.<sup>159</sup> Jinak s sebou právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta nese i právo pobývat na území jiného členského státu po dobu déle než tři měsíce, pokud tam rezident vyjel za účelem výkonu zaměstnání či podnikání, studia či odborného vzdělání, ale i z jiných důvodů, avšak směrnice uvádí také výjimky z této zásady.<sup>160</sup> Při splnění směrnici obecně nastavených podmínek tedy právní postavení rezidenta může zahrnovat i oprávnění pobývat v dalším členském státě, ať už za účelem studia, výkonu zaměstnání či podnikání, nebo též samotného usídlení osoby, která nevykonává žádnou hospodářskou činnost.<sup>161</sup>

Právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta může osoba ztratit, např. pokud toto postavení získala podvodem, došlo k jejímu vyhoštění nebo pokud se dvanáct měsíců na území EU nenacházela, pokud se chová protiprávně a závažně tím ohrožuje veřejný pořádek, apod. Pokud se rezident zdržuje v jiném členském státě a je mu zde také přiznán status dlouhodobě pobývajících rezidenta, v členském státě, kde mu byl tento status přiznán poprvé, své postavení ztrácí.

Pokud zde bylo zmíněno zacházení s dlouhodobě pobývajícím rezidentem rovné se zacházením s občanem daného členského státu, je třeba vymezit oblasti vymezené ve směrnici, kterých se rovnost týká, a to oblast přístupu k zaměstnání a k podnikání (s výjimkou činností spojených s výkonem veřejné moci), včetně podmínek zaměstnávání, výkonu práce, odměňování a propouštění, dále otázky všeobecného a odborného vzdělávání, oblast sociálního zabezpečení a daňových výhod, přístup ke zboží a službám a k možnostem získání bydlení, a spoustu dalších. Státy mohou rovné zacházení s rezidenty rozšířit i nad směrnici uvedený rámec. Oproti tomu je směrnici dána státům též možnost rovné zacházení omezit, např. v případě přístupu k zaměstnání určenému výhradně pro jeho národní občany, či pokud jde o požadavek doložení přiměřené

---

<sup>157</sup> Čl. 4 odst. 1 směrnice č. 2003/109.

<sup>158</sup> Tamtéž, bod 11 preambule.

<sup>159</sup> Tamtéž, čl. 4 odst. 1.

<sup>160</sup> Tamtéž, čl. 14 a 15.

<sup>161</sup> Tamtéž, bod 19 preambule.

jazykové znalosti.<sup>162</sup> Sbližování ochrany státních příslušníků třetích zemí a ochrany občanů EU je prostředkem k lepší integraci neunijních občanů.<sup>163</sup>

Speciální právní úpravou ke směrnici č. 2003/109 je směrnice č. 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci ze dne 25. května 2009, která je běžně známá jako „směrnice o modrých kartách“<sup>164</sup>, týkající se pobytu držitelů modré karty EU a jejich rodinných příslušníků trvajících déle než tři měsíce.<sup>165</sup> V případě držitelů modré karty jsou touto speciální směrnicí kladeny mírnější nároky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, a to co se týče dosažení požadované délky pobytu.<sup>166</sup>

### 2.3.2 Rodinní příslušníci dlouhodobě pobývajících rezidenta

Na postavení rezidenta je navázáno i postavení jeho rodinných příslušníků, jejichž úpravě se věnuje část směrnice 2003/109. Příbuzní rezidenta s ním mohou pobývat v jiném členském státě, čímž se umožňuje udržení rodiny pohromadě. Nezhlednění příbuzenstva by mohlo rezidenta omezovat ve výkonu jeho práva pobytu. Rodinným příslušníkům se vydává povolení k doprovodu rezidenta, přičemž zvláštní zřetel se klade na zdravotně postižené zletilé děti a vyživované rodiče.<sup>167</sup> Pojem „rodinní příslušníci“ tato směrnice definuje pouze částečně s odkazem na směrnici rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.<sup>168</sup> Pokud dlouhodobě pobývajícím rezident uplatní své právo pobytu v jiném členském státě, než kde získal právní postavení rezidenta, a kde také založil svou rodinu, jeho rodinní příslušníci jej v tomto případě mohou následovat a připojit se k němu<sup>169</sup>.

Od rodinných příslušníků může daný členský stát požadovat kromě doložení povolení k pobytu rezidenta a splnění dalších podmínek také doklad o tom, že již v první členské zemi pobývali s rezidentem jako jeho rodinní příslušníci. To, že rodina rezidenta byla založena v prvním členském státě, ve kterém získala osoba své právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, je zde klíčové. Pokud totiž byla rodina založena jinde, je třeba na postavení jeho rodinných příslušníků aplikovat směrnici 2003/86/ES.<sup>170</sup>

V případě rodinných příslušníků rezidenta může být jeho žádost o pobyt po zohlednění závažnosti zamítnuta z důvodu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného

---

<sup>162</sup> Čl. 11 směrnice č. 2003/109.

<sup>163</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1085.

<sup>164</sup> KOLÁŘOVÁ: *Status vysoce...*, [online].

<sup>165</sup> Čl. 1 směrnice č. 2009/50.

<sup>166</sup> Tamtéž, čl. 16.; KOLÁŘOVÁ: *Status vysoce...*, [online].

<sup>167</sup> Preambule směrnice č. 2003/109.

<sup>168</sup> Tamtéž, čl. 2 písm. e).

<sup>169</sup> Čl. 4 odst. 1 směrnice č. 2003/86.

<sup>170</sup> Čl. 16 směrnice č. 2003/109.

zdraví<sup>171</sup>.<sup>172</sup> Pokud rezident získá povolení k pobytu v druhém členském státě, pak mu z něj plyne záruka rovného zacházení ve stejných oblastech a za stejných podmínek, jako mu plynuly v původním členském státě.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> Nesmí být zaváděna nová omezující opatření. Důvodem pro zamítnutí žádosti není ani onemocnění po vydání prvního povolení k pobytu v druhém státě EU. – čl. 18 směrnice Rady 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. L 16, 23. ledna 2004, s. 44 a násl.

<sup>172</sup> Čl. 17 směrnice č. 2003/109.

<sup>173</sup> Tamtéž, čl. 21.

### 3 PRACOVNÍCI ZE TŘETÍCH ZEMÍ

Pro volný pohyb této skupiny osob je položen základ v čl. 45 SFEU. Ten zakotvuje právo pracovníků svobodně pobývat a pohybovat se na území EU, tedy včetně práva přesouvat se do jiných unijních zemí a žít v nich. Od toho se dále odvíjí právo přístupu na pracovní trh v druhém členském státě. Dle několikrát se opakujícího názoru SD musí být obsah článků 45, 46 a 47 SFEU rozšířen (pokud možno) také na turecké občany, kteří požívají práv vymezených v rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80.<sup>174</sup> Na základě asociační dohody mezi EHS a Tureckem a také rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 je tureckým pracovníkům poskytnuta na území EU stejná ochrana, jakou mají při přístupu k zaměstnání a při stanovení pracovních podmínek zaručenu občané EU.<sup>175</sup> Právo aktivně působit na pracovním trhu EU se tak rozšiřuje i na pracovníky pocházející z Turecka. Unijní právo však umožňuje členským státům omezit právo pohybu pracovníků nově přistupujících zemí.<sup>176</sup>

Nařízení č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie<sup>177</sup> provádí podrobnější úpravu práv obsažených v čl. 45 SFEU, tedy těch, které jsou spojeny s volným pohybem pracovníků v EU.<sup>178</sup> Rodinní příslušníci pracovníka z třetí země mohou k jejich pobytu na území EU získat přístup na pracovní trh, k bydlení a vzdělání, což vyplývá nejen z tohoto nařízení, ale také z rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80.<sup>179</sup>

Postavení tureckých pracovníků, legálně zaměstnaných v EU, má kořeny v čl. 12 Ankarské dohody a v čl. 36 dodatkového protokolu. V čl. 12 dohody lze nalézt její obecný cíl, kterým je rozvíjení ekonomických vztahů mezi Tureckem a EU a podpora případného vstupu Turecka do EU. Je tak nastaveno východisko též pro volný pohyb pracovníků. Avšak dle SD právě obecná povaha tohoto ustanovení znemožňuje jeho přímý účinek. SD se v případě *Demirel*<sup>180</sup> vyjádřil k čl. 12 dohody ve spojení s čl. 36 dodatkového protokolu tak, že jde v zásadě jen o ustanovení „programová a nedostatečně precizní a bezpodmínečná, než aby byla schopna řídit pohyb pracovníků“. Zčásti je tento nedostatek vyrovnáván pravomocí Rady přidružení, která má stanovit detailní pravidla pro dosažení stanovených cílů. Volného pohybu pracovníků mělo být dle čl. 36 dodatkového protokolu dosaženo mezi 30. listopadem 1974 a 30. listopadem 1986.

<sup>174</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 342.

<sup>175</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1079.

<sup>176</sup> OGUZ: *The Charter of...*, s. 153.

<sup>177</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Úř. věst. L 141, 27. května 2011, s. 1 a násl.

<sup>178</sup> SYLLOVÁ: *Komentář...*, s. 308.

<sup>179</sup> OGUZ: *The Charter of...*, s. 156.

<sup>180</sup> Rozsudek ze dne 30. září 1987, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, věc 12/86, Sb. rozh. s. 3719.

Toto období již uběhlo, avšak stále ještě nejsou přijata žádná opatření, která by dala vzniknout přímému účinku čl. 12 dohody. V případě volného pohybu tureckých pracovníků neznamenalo vypršení stanovených lhůt vznik žádného závazného účinku. Přímý účinek ale mají některá ustanovení rozhodnutí rady přidružení č. 1/80, které je rozebráno v pozdější kapitole.

### 3.1 Podmínky právního postavení pracovníka

Pojem „pracovník“ ve vztahu k tureckým občanům byl poprvé osvětlován v rozhodnutí Soudního dvora EU *Hava Genc*<sup>181</sup>. SD zde stanovil nezbytnost vycházet z jeho výkladu práva EU. Unijní pojetí pracovníka je široké – osoba je považována za pracovníka, pokud vykonává skutečnou a efektivní aktivitu (nemůže jít tedy o činnost okrajovou či pomocnou, které jsou malého rozsahu) pro jinou osobu, která za tuto činnost poskytuje odměnu. Není přitom důležitá povaha zaměstnání dle národního práva, ani míra produktivity dané osoby, ani zdroje, ze kterých je odměna placena, ani že odměnu představuje jen omezená částka nebo je dokonce placena v naturáliích. Také je jedno, že pracovník má zároveň i jiné postavení, např. studenta. Pracovníkem je i osoba zaměstnána na částečný úvazek a au-pair.<sup>182</sup>

Ale i přes využití obecného práva EU a naplnění pojmu pracovník, jsou na turecké občany kladeny ještě další požadavky, a to dodržení doby zaměstnání<sup>183</sup>, a splnění podmínky „legálního zaměstnání“ a „náležitého registrování osoby jako součásti pracovní síly“ v hostitelském členském státě. Pokud pracovník není zařazen mezi pracovní sílu, pak mu nemůže být na základě žádného ustanovení v Ankarské dohodě ani v rozhodnutí Rady přidružení uděleno právo volného pohybu pracovníků.<sup>184</sup>

Podmínku legálního zaměstnání a řádné registrace pracovní síly turecký pracovník naplní, pokud současně: 1. je jeho postavení, jakožto člena pracovní síly stabilní a jisté (toto se vztahuje k části legálního zaměstnání), 2. vyhověl formálním podmínkám (naplňuje část řádné registrace), 3. je členem pracovní síly, a 4. zaměstnán musí být na území některého členského státu nebo je alespoň dodatečně úzce na toto území napojen.<sup>185</sup>

Legálnost je dána souladem s legislativou členského státu, která vymezí podmínky ke vstupu tureckého pracovníka na území daného státu, kde je také zaměstnán. Pro otázku, zda je zaměstnání legální, nejsou relevantní důvody, pro které členské státy tureckému občanu povolily

<sup>181</sup> Rozsudek ze dne 4. února 2010, *Hava Genc v Land Berlin*, C-14/09, Sb. rozh. s. I-931.

<sup>182</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 342–343.

<sup>183</sup> Do doby zaměstnání se některé absence, jako je dovolená či krátkodobá nemoc, započítávají, naopak některé delší absence nejsou součástí délky výkonu zaměstnání. Neohrožuje to ale práva, která již byla nabyta.

<sup>184</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 339–340.

<sup>185</sup> Tamtéž, s. 343.

pracovat a pobývat na svém území. Pracovník nesmí vstoupit na území státu nebo zde setrvávat díky falešným dokladům ani uzavřít zaměstnanecký poměr na základě podvodného jednání. Požadavek stability a jistoty zahrnuje i to, že pracovník musí mít nepochybné právo pobytu. Turecký občan, který pracuje během doby, kdy podává odvolání proti zamítnutí povolení k pobytu, nenaplnuje požadavek legálního zaměstnání. Stejně to platí v případě, pokud soud prvního stupně právo pobytu potvrdil, ale v odvolacím řízení je možné jeho platnost se zpětnou účinností zrušit. Dalším příkladem je případ, kdy je pobyt povolen na určitou dobu, po kterou se posuzuje žádost o azyl, a turecký občan má po tuto dobu povoleno vykonávat práci. Ale dokonce ani když během prvního roku pobytu a výkonu zaměstnání nejsou naplněny stanovené podmínky pobytu, neznámá to, že osoba nemá nárok na práva dle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. Aby se ale tato práva mohla odvodit, musí být osoba po dobu jednoho roku zákonně zaměstnána.<sup>186</sup>

Co musí turečtí pracovníci dále splnit, jsou formální požadavky, které si klade národní právo hostitelského členského státu. Tato podmínka se zčásti překrývá s pojetím legálního zaměstnání, v rámci kterého je vyžadován soulad s národním právem, jenž obsahuje podmínky pro vstup a zaměstnání pracovníka ze třetí země.<sup>187</sup>

Co se týče další podmínky stanovené pro pracovníky turecké národnosti - aby náleželi k pracovní síle, je nepravděpodobné, aby turecký občan nebyl součástí pracovní síly, když má v některé zemi EU stabilní a jisté postavení, a k tomu splnil i všechny formální požadavky.<sup>188</sup> Jaký je význam pojmu „pracovní síla“ resp. „být řádně registrován jako součást pracovní síly“ je vysvětlen v případě *Birden*<sup>189</sup>. Tyto pojmy se musí vztahovat na všechny pracovníky, kteří vyhoví stanoveným požadavkům, jejichž splnění vyžaduje právo daného státu, a jsou proto oprávněni na území státu pobývat. Institut „pracovní síla“, ke které má turecký pracovník patřit je vykládán široce a nezáleží tedy, zda je pracovník součástí obecné pracovní síly, nebo zda spadá do specifického sektoru.<sup>190</sup>

Podmínky kladené na turecké pracovníky se vzájemně propojují a překrývají, což může být matoucí. V rozhodnutí *Birden* SD označuje podmínku legálního zaměstnání a řádného registrování pracovní síly za synonyma.<sup>191</sup>

---

<sup>186</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 343–346.

<sup>187</sup> Tamtéž.

<sup>188</sup> Tamtéž, s. 347.

<sup>189</sup> Rozsudek ze dne 26. listopadu 1998, *Birden v Stadtgemeinde Bremen*, C-1/97, Sb. rozh. s. I-7747.

<sup>190</sup> Tamtéž, s. 348.

<sup>191</sup> Tamtéž, s. 340.



### 3.2 Případ Birden

V případu<sup>192</sup> získal turecký občan, pan Birden, práci v kulturním centru, která byla nabízená jen omezené skupině osob, a odměnu německé úřady vyplácely z veřejných zdrojů. Dle Německé vlády šlo o veřejně prospěšnou práci, která měla dopomoci k integraci do pracovního života omezené skupině osob, které nebyly schopny konkurovat dalším uchazečům o práci, a jež by za běžných okolností vykonávána nebyla. Tito pracovníci nebyli německými úřady řazeni k obecné pracovní síle.

Dle SD ale důvody členského státu k umožnění tureckému občanu pobývat a pracovat na jeho území nejsou nijak relevantní pro stanovení, zda je zaměstnání legální. SD neuznává ze strany členského státu žádný vlastní výklad ustanovení čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, které na základě narůstající doby trvání zákonného zaměstnání přiznává tureckému pracovníkovi zvyšující se možnosti uplatnění na pracovním trhu daného členského státu, kterým by byl znemožněn či omezen přístup k právům vznikajících na základě uvedeného ustanovení tím, že by rozlišovaly mezi jednotlivými druhy zaměstnání.

### 3.3 Případ Gülbahce

Problematikou sloučení rodiny pracovníka-občana EU se zabíralo rozhodnutí SD *Atilla Gülbahce v Freie und Hansestadt Hamburg*<sup>193</sup>. Pan Gülbahce byl turecký občan, který se oženil s německou občankou. Následně obdržel vízum za účelem sloučení rodiny a přemístil se do Německa. Získal také povolení k pobytu, jehož platnost byla několikrát prodloužena, a pracovní povolení na dobu neurčitou. O něco později bylo německými úřady zjištěno, že manželé žijí odděleně, a to od doby ještě před prvním prodloužením platnosti jeho povolení k pobytu. Nastala zde tedy změna jejich vzájemného vztahu, jelikož manželství fakticky netrvalo ani dva roky. Proto došlo ke zpětnému zrušení posledních dvou prodloužení platnosti povolení k pobytu, a pan Gülbahce tak na území Německa podle německých úřadů pobýval několik let neoprávněně. Využilo se zde také výše rozebraného ustanovení čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 s argumentem, že pan Gülbahce nebyl po dobu alespoň jednoho roku zaměstnán u stejného zaměstnavatele.

Žaloba pana Gülbahce byla sice nejprve rozsudkem zamítnuta, avšak odvolací soud předkládající předběžnou otázku tento rozsudek změnil. Podle jeho názoru měla být platnost povolení k pobytu prodloužena proto, že šlo o držitele pracovního povolení časově

---

<sup>192</sup> Rozsudek ze dne 26. listopadu 1998, *Birden v Stadtgemeinde Bremen*, C-1/97, Sb. rozh. s. I-7747.

<sup>193</sup> Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, *Atilla Gülbahce v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-268/11, dosud nepublikováno. Dostupné na <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/11>>.

neomezeného, a tedy nebylo nutné brát ohled na délku trvání manželství. Opíral se zejména o zákaz diskriminačního přístupu zakotveném v rozhodnutí č. 1/80<sup>194</sup>.

Obsahem otázek směřovaných na SD bylo, zda prostřednictvím výkladu první odrážky čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 je vnitrostátním úřadům znemožněno zpětné odnětí povolení k pobytu tureckého pracovníka ke dni, kdy zanikl důvod, kterým je dle vnitrostátního práva podmíněno vydání takového povolení, jestliže by k tomuto odnětí došlo poté, co byla daná osoba řádně zaměstnána alespoň jeden rok.

Soudní dvůr již ve své předchozí judikatuře vyslovil, že pracovníkovi, kterému po jednom roce řádného zaměstnání vzniká právo i dále u stejného zaměstnavatele vykonávat zaměstnaneckou činnost, z tohoto plyne i související právo pobytu. SD v tomto případě odmítl názor vnitrostátních orgánů, že pokud turecký pracovník nesplňuje podmínky pro povolení k pobytu již v neukončeném prvním roce řádného zaměstnání, přestává se započítávat doba zaměstnání pro účel vzniku práva dle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí, a tedy podmínka jednoho roku řádného zaměstnání u tohoto pracovníka nemůže být naplněna.

V souvislosti s tímto případem SD zmínil svůj předchozí rozsudek *Unal*<sup>195</sup>, v němž bylo řečeno, že pokud turecký příslušník je již jednou oprávněn se s úspěchem dovolávat práv, které mu plynou z rozhodnutí č. 1/80, není podstatné, zda jsou skutečnosti, na základě kterých tato práva vznikla, zachovány i později. Možnost dovolávat se vzniklých práv tu stále je, je potřeba pouze dodržet požadovanou dobu trvání řádného zaměstnání. Pokud zaměstnání trvalo déle než rok, pak nezáleží, že původně bylo povolení k pobytu vydáno pro jiné účely, než pro výkon zaměstnání. I tak jsou naplněny podmínky v první odrážce čl. 6 odst. 1.

Odpověď na otázku položenou SD je třeba vykládat tak, že pokud se pracovník nedopustil žádného podvodného jednání (např. že neuzavřel pouze fingované manželství) a byl po dobu jednoho roku řádně zaměstnán, pak není možné po uplynutí této doby odejmout povolení k pobytu se zpětným účinkem, tedy k datu, kdy zanikl důvod, jenž opravňuje k získání povolení.

### 3.4 Případ Genc

V případě *Genc*<sup>196</sup> šlo o to, že turecká občanka, paní Genc, přijela do Německa za svým manželem, tureckým pracovníkem. Získala zde povolení k pobytu a k výkonu práce a byla zaměstnána jako uklízečka na 5,5 hodin týdně. Vedle mzdy jí byly přiznány také dávky sociálního

<sup>194</sup> Čl. 10 odst. 1 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení.

<sup>195</sup> Rozsudek ze dne 29. září 2011, *Baris Unal proti Staatssecretaris van Justitie*, C-187/10, Sb. rozh. s. I-09045.

<sup>196</sup> Rozsudek ze dne 4. února 2010, *Hava Genc v Land Berlin*, C-14/09, Sb. rozh. s. I-931.; CARRERA: *Whose European Citizenship...*, s. 348.

zabezpečení. Jelikož její manžel začal podnikat a nebyl již pracovníkem ve smyslu rozhodnutí č. 1/80, nemohla ani paní Genc využívat práva pobytu odvozeného od postavení jejího manžela. V návaznosti na této skutečnosti německé úřady rozhodly, že pracovní úvazek paní Genc 5,5 hodiny týdně není považován za legální zaměstnání tak jak ho chápe rozhodnutí. K tomu, zda jsou splněny podmínky určené tímto rozhodnutím bylo třeba využít výklad práva EU.

Co se týče pracovníků EU, národní soud musí rozhodnout, zda zaměstnání je v tom kterém konkrétním případě představováno skutečnou a podstatnou činností. SD stanovil, že nezáleží na tom, zda je práce vykonávána jen pár hodin týdně, pokud má zaměstnanec nárok na placené volno a vyplácí se mu mzda také za dny nemoci. Pokud navíc trvá smluvní ujednání o výkonu této práce téměř čtyři roky, jako tomu bylo v případě paní Genc, je nesporné, že její zaměstnání je skutečnou a podstatnou činností. SD se v této kauze opíral o svou předchozí judikaturu vztahující se k pracovníkům EU. Skutečnost, že výdělek pracovníka nestačí na pokrytí všech jeho výdajů, stejně jako to, že výdělek je nižší než minimální mzda pro živobytí, ani že práce je vykonávána méně než 10 hodin týdně, nemůže vést k závěru, že nejde o pracovníka dle evropského práva.<sup>197</sup>

Podle SD se má upřednostnit skutečnost, že je smlouva uzavřena na dobu delší než 4 roky na stále stejnou práci, před skutečnostmi, jakými jsou výše výdělků nebo počet odpracovaných hodin. Také se má vzít v potaz to, zda má pracovník v rámci svého zaměstnaneckého poměru smlouvenou dovolenou či zda má dle dohody se zaměstnavatelem nárok na nemocenskou.<sup>198</sup>

### 3.5 Případ Demirel

Meryem Demirel<sup>199</sup>, turecká státní příslušnice, získala pobytové vízum a přijela za svým tureckým manželem do Německa, kde legálně pobýval a pracoval. V jejím pobytovém vízu bylo výslovně zmíněno, že toto povolení neopravňuje k výkonu zaměstnání v Německu, ani že není vydáno z důvodu sloučení rodiny. Poté, co vízu skončila platnost, se ale paní Demirel nevrátila do Turecka, a proto bylo následně vydáno nařízení k opuštění země. Dle německých úřadů se na tento případ nemohou aplikovat ustanovení o sloučení rodiny, neboť manžel paní Demirel nesplňoval v Německu nově zpřísněný požadavek, a to nepřerušovaný pobyt alespoň osm let (dříve byla podmínka tří let).

---

<sup>197</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 342.

<sup>198</sup> Tamtéž, s. 342.

<sup>199</sup> Rozsudek ze dne 30. září 1987, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, věc 12/86, Sb. rozh. s. 3719.

Paní Demirel podala žalobu na zrušení nařízení k vyhoštění. Soud, jenž tuto žalobu obdržel, podal k SD předběžnou otázku, zda čl. 12 společně s čl. 7 Ankarské dohody a s čl. 36 Dodatkového protokolu se mají bezprostředně aplikovat a je na jejich základě nemožné zavést dodatečná omezení svobody pohybu tureckých pracovníků, kteří v členském státě pobývají legálně, a také zda se pojem volný pohyb podle asociační dohody má vykládat tím způsobem, že turečtí pracovníci s pobytem v členském státě mají právo, aby byli do tohoto státu EU následováni svými příbuznými.

SD odpověděl, že ustanovení, na které otázka směřovala, nejsou bezprostředně aplikovatelná, neboť neobsahují jasný a přesný závazek a ani nejsou bezpodmínečná. Pokud práva nezakládají jiná ustanovení asociační dohody, nemohou být práva jednotlivců přímo založena dotazovanými ustanoveními.

### 3.6 Případ Bekleyen

Ümit Bekleyen<sup>200</sup>, dcera tureckých občanů narozená v Berlíně, žila v Německu až do svých 14 let, poté s celou rodinou odjela do Turecka. Po dalších 10 letech se sama do Německa vrátila kvůli studiu na univerzitě, získala zde povolení k pobytu a jeho několikrát násobné prodloužení. Platnost po posledním prodloužení zanikla ke konci roku 2005 a v létě téhož roku získala vysokoškolský diplom. Před vypršením platnosti jejího povolení k pobytu si tedy zažádala o nové udělení povolení k pobytu dle čl. 7 druhého pododstavce rozhodnutí č. 1/80, který má přímý účinek.

Tuto žádost ale německé úřady zamítly z důvodu, že nebyla splněna podmínka časové souvislosti mezi pobytem rodičů a pobytem dítěte, neboť alespoň jeden z rodičů musí mít bydliště v daném členském státě. O dva roky později byla Bekleyen zaměstnána u německé společnosti, a tak získala povolení k pobytu v trvání tří let dle čl. 6 odst. 1 první odrážky rozhodnutí č. 1/80. Došlo také k zamítnutí žaloby proti zamítnutí udělení povolení dle uvedeného ustanovení čl. 7, dle kterého by, narozdíl od povolení k pobytu dle čl. 6, měla umožněn neomezený přístup na trh práce.

Žalobkyně se odvolala k soudu, který předložil SD předběžnou otázku, zda zmíněné ustanovení čl. 7 druhý pododstavec rozhodnutí č. 1/80 je třeba vykládat tak, že dítěti v popsané situaci, vzniká právo na přístup na trh práce společně s právem pobytu v členském státě i v případě, že se do tohoto státu vrátilo po deseti letech bez rodičů jako dospělá osoba, aby zde prošlo odborným vzděláním. Bylo tedy zjišťováno, zda po tříletém legálním výkonu

---

<sup>200</sup> Rozsudek ze dne 21. ledna 2010, *Ümit Bekleyen proti Land Berlin*, C-462/08, Sb. rozh. s. I-563.

zaměstnání tureckého občana ve státě EU získává jeho dítě po dokončení svého odborného vzdělání v daném členském státě právo na přístup na trh práce a právo pobytu, i když mezi výkonem práce jeho rodičů a výkonem odborného vzdělávání uběhlo několik let pobývání v zemi původu a následný návrat byl bez rodičů.

Dle SD ale podmínka časové souvislosti mezi pobytem rodiče a pobytem dítěte není v tomto ustanovení zakotvena, a nelze jej vykládat restriktivně. Pro to, aby dítě tureckého pracovníka nabylo právo odpovědět na jakoukoli nabídku zaměstnání v daném členském státě, musí být splněny dvě podmínky – jednak musí dokončit odborné vzdělání v tomto státě a také musí jeden z jeho rodičů být legálně zaměstnán alespoň tři roky. Není ale nutné, aby v okamžiku ukončení odborných studií a nabytí práva na volný přístup k zaměstnání v hostitelském státě a související povolení k pobytu, měl rodič této osoby stále ještě postavení pracovníka anebo aby na území daného státu stále ještě pobýval, pokud podmínku tříletého legálního zaměstnání již splnil dříve.

Není zde ani stanovena podmínka určité doby skutečného soužití ve společné domácnosti s pracovníkem, která je uvedena v pododstavci prvním čl. 7 rozhodnutí. Druhý pododstavec totiž slouží k postupnému rozvoji volného pohybu pracovníků, zatímco pododstavec první pomáhá ke sloučení rodin v jednotlivých členských státech.

Ze strany předkládajícího soudu nastaly také obavy, zda tento výklad zmíněného ustanovení nepovede k příznivějšímu zacházení s dětmi tureckých pracovníků oproti dětem občanů unijního státu. K tomuto je třeba uvést, že žádné z ustanovení rozhodnutí č. 1/80 se nedotýká pravomoci členského státu stanovit podmínky pro vstup tureckých občanů do země stejně jako podmínky pro nástup do prvního zaměstnání. V pravomoci státu je také úprava vstupu rodinných příslušníků tureckých pracovníků na jejich území, jakož i podmínky prvních tří let pobytu před vznikem práva odpovědět na kteroukoli nabídku zaměstnání.

Postavení pracovníků členského státu je výhodnější také v tom, že tito mají právo volného pohybu uvnitř celé Unie, kdežto turečtí pracovníci se mohou dovolávat jen určitých práv na území toho konkrétního členského státu. Dítě občana státu EU také nemusí pro vznik svého práva na volný přístup k trhu práce splňovat podmínky, které jsou pro děti tureckých pracovníků nastaveny v čl. 7 rozhodnutí č. 1/80. Dětem občanů EU toto právo plyne přímo ze Smluv, čímž se realizuje volný pohyb pracovníků v rámci EU. Dalším rozdílem je, že právo vstupu a pobytu na území jiného členského státu vzniká dle práva EU, jakožto práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členského státu, které existuje obecně pro všechny občany EU. Naproti tomu právo vstupu a pobytu na území unijního státu pro osoby ze třetích zemí má svůj základ

ve vnitrostátním právu daného státu. Nelze mít tedy za to, že by dětem tureckých pracovníků vznikalo příznivější postavení než dětem občanů EU.

Konečná odpověď SD na poleženou předběžnou otázku je v tomto případě ta, že Bekleyen vznikl nárok na získání povolení k pobytu dle čl. 7 pododstavce druhého rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80.

### 3.7 Případ Altun

Věc *Ibrahim Altun proti Stadt Böblingen*<sup>201</sup> se vztahuje k ustanovení rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80, dle kterého dítě tureckého pracovníka má právo odpovědět na jakoukoli nabídku práce v hostitelském státě pokud jsou splněny dvě podmínky: jednak zde musí dítě pobývat nejméně tři roky a jednak se pracovník po tuto dobu musí účastnit řádného trhu práce státu.<sup>202</sup> Tento článek má být dle SD vykládán tak, že dítěti tureckého pracovníka z tohoto ustanovení plynou práva, i pokud během tříleté doby, kdy dítě žilo s tímto pracovníkem, byl pracovník zaměstnán dva a půl roku a zbývajících šest měsíců byl nezaměstnaný. Pokud rodinnému příslušníkovi jednou zaručené právo vznikne, nezáleží, že později pracovníkovi zanikne právo přístupu na trh práce v členském státě. To znamená, že aby příbuzný pracovníka získal přístup na trh práce, musí podmínka ke vzniku tohoto práva trvat alespoň po stanovené tři roky. Co se týče nedobrovolné nezaměstnanosti, tak ta sama o sobě nemůže být překážkou působení na řádném trhu práce unijní země.

### 3.8 Případ Gürol

V případě *Gaye Gürol v Bezirksregierung Köln*<sup>203</sup> je klíčovým čl. 9 rozhodnutí č. 1/80, ve kterém je dětem tureckých občanů řádně pobývajících v členských státech zaručeno právo přijetí do kurzů všeobecného vzdělávání, učení či odborného vzdělávání za stejných podmínek, jako jsou kladeny na děti-občany daného unijního státu. Dané ustanovení má přímý účinek. Tureckým dětem je tedy zaručen nediskriminační přístup ke vzdělání a mají nárok požívat stejné výhody při studiu v jiném členském státě jako občané daného státu. Podmínka pobytu dle tohoto článku je splněna také tehdy, pokud dítě po řádném pobývání s jeho rodiči v hostitelském členském státě ustanovilo místo tohoto pobytu za přechodné bydliště, přičemž jako své trvalé

---

<sup>201</sup> Rozsudek ze dne 18. prosince 2008, *Ibrahim Altun v Stadt Böblingen*, C-337/07, Sb. rozh. s. I-10323.

<sup>202</sup> Čl. 7 první pododstavec první odrážka rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení.

<sup>203</sup> Rozsudek ze dne 7. července 2005, *Gaye Gürol v Bezirksregierung Köln*, C-374/03, Sb. rozh. s. I-6199.; ROGERS: *Free Movement...*, s. 338.

bydliště má zapsán stát, kde absolvuje vysokoškolské vzdělání. Právo na rovné zacházení podle tohoto ustanovení totiž není podřízeno speciálním podmínkám ohledně pobytu u rodičů, jako např. společná domácnost dětí a rodičů či zvláštní druh pobytu během období studia. Takovýmto výkladem je umožněn účel uvedeného ustanovení, a to dání možnosti tureckým dětem vzdělávat se v hostitelském státě jejich rodičů.

## 4 VYBRANÉ INSTITUTY – STANDSTILL KLAUZULE A VYHOŠTĚNÍ

### 4.1 Standstill klauzule

Standstill klauzule je upravena v článku 13 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80. Přímý účinek tomuto ustanovení SD přiznal v rozhodnutí *Sevinçe*<sup>204</sup>. Z judikatury SD vyplývá, že klauzule standstill se využije v případech těch osob, kterým ještě nevznikla práva vztahující se k zaměstnání a pobytu na daném území, jak je zakládá dříve zmíněný čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. Takže osoba, která sice legálně pobývá na území dalšího členského státu, ale ještě nemá právo na volný přístup k zaměstnání, má záruku právě v čl. 13, že daný stát nezavede přísnější podmínky či procedury.<sup>205</sup>

Klauzule se dá využít jen pokud národní právo upravuje výhodnější podmínky než které stanoví čl. 6 rozhodnutí 1/80. Pro vysvětlení lze uvést příklad, že pokud v době platnosti rozhodnutí č. 2/76, tedy od roku 1976, bylo dle národního práva potřeba splnit podmínku dvouletého legálního výkonu zaměstnání, aby bylo možné získat trvalý pobyt na území členského státu, ale v 80. letech došlo ke zpřísnění podmínky na čtyřletý výkon zaměstnání, pak turecký pracovník musel pro získání trvalého pobytu legálně odpracovat alespoň dva roky.<sup>206</sup>

Nutno zdůraznit, že standstill klauzuli nelze využít tehdy, pokud unijní stát vytvoří nová pravidla, která se užijí stejně na občany Turecka jako na občany EU, jinak by nastal rozpor s čl. 59 Dodatkového protokolu. Je zde vytvořeno pravidlo, že občané Turecka nemohou mít výhodnější postavení než občané EU. Přísnější podmínky lze také stanovit v případě, kdy jde o ochranu veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejného zdraví, dále může členský stát využít přísnějších řešení tehdy, pokud turečtí občané pobývají na území daného státu EU protiprávně. Standstill klauzule je tedy použitelná jen v případě legálně vstupujících i legálně setrvávajících osob. Pokud Turci využívají udělených výhod nezákonně a spoléhají právě na standstill klauzuli, členské státy mohou tyto výhody odejmout. Poslední výjimkou ze zákazu vytvoření nového omezení je využití čl. 60 dodatkového protokolu a čl. 12 rozhodnutí č. 1/80. Tyto články dávají EU nebo jejímu členskému státu možnost přijmout omezující opatření.<sup>207</sup>

Standstill klauzule vztahující se ke svobodě poskytování služeb a svobodě usazování je obsažena v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. Stejně jako klauzule upravená v čl. 13

---

<sup>204</sup> Rozsudek ze dne 20. září 1990, *Sevinçe v Staatssecretaris van Justitie*, C-192/89, Sb. rozh. s. I-03461.

<sup>205</sup> KARAYIGIT: *Vive la Clause...*, s. 413.; ROGERS: *Free Movement...*, s. 358-359.

<sup>206</sup> ROGERS: *Free Movement...*, s. 360.

<sup>207</sup> Tamtéž; KARAYIGIT: *Vive la Clause...*, s. 415 - 416.



rozhodnutí č. 1/80 ani toto ustanovení nezaručuje tureckým občanům právo usazování, z toho plynoucí právo pobytu či právo poskytovat služby ani související právo vstupu na území členského státu k výkonu práva nabízet služby. Jde o obecný zákaz nových přísnějších opatření, která by mohla narušit výkon ekonomických práv státního příslušníka Turecka v hostitelském členském státě, tedy zpřísnit podmínky oproti existujícím v době vzniku platnosti klauzule. Nicméně přísnější podmínky mohou být zaváděny při implementaci ustanovení sekundárního práva EU.<sup>208</sup>

#### 4.1.1 Případ Komise vs. Nizozemí

Pravidla standstill, zakotveného v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, bylo využito např. v případě *Evropská komise v Nizozemské království*<sup>209</sup>, a to ve vztahu k ukládání poplatků tureckým občanům za vydávání povolení k pobytu při prvním vstupu do členského státu nebo za prodloužení povolení. Členský stát porušil své povinnosti vyplývající mu ze standstill klauzule, a to tak, že přijal a uplatňoval právní úpravu, která uložila tureckým občanům platit nepřiměřeně vyšší poplatky, než které jsou stanoveny za vydávání podobných dokladů pro jejich vlastní státní příslušníky.

SD zde uznává, že je možné po cizích státních příslušnících požadovat poplatky nepatrně vyšší, pokud jde ale stále o přiměřené navýšení, avšak za přiměřený již nelze uznat požadavek více než dvoutřetinové přírážky k poplatku. V takovém případě je třeba považovat poplatky za rozporné s čl. 10 rozhodnutí č. 1/80, a tedy za diskriminační pracovní podmínku, případně i s čl. 9 dohody o přidružení, kde je zakotven obecný zákaz diskriminace.

#### 4.1.2 Případ Oguz

Turecký státní příslušník Tural Oguz<sup>210</sup> se od roku 2000 nacházel na území Spojeného království v postavení studenta. Jeho povolení k pobytu bylo několikrát prodlouženo, přičemž podmínkou bylo, že podnikání může provádět pouze se souhlasem ministerstva vnitra. Několik let byl legálně zaměstnán, ale poté, co byl z organizačních důvodů v roce 2006 propuštěn, další práci nenašel. V roce 2008 Oguz jako podnikatel zažádal britské úřady o prodloužení povolení k pobytu. Nedovolával se ale aktuálních právních předpisů, ale předpisů platných v roce 1973, které byly výhodnější.

---

<sup>208</sup> KARAYIGIT: *Vive la Clause...*, s. 413-415.

<sup>209</sup> Rozsudek ze dne 29. dubna 2010, *Komise v Nizozemí*, C-92/07, Sb. rozh. s. I-3683.

<sup>210</sup> Rozsudek ze dne 21. července 2011, *Tural Oguz v Secretary of State for the Home Department*, C-186/10, Sb. rozh. s. I-6957.

Jeho snaha dovolávat se standstill klauzule ale byla úřady odmítnuta. Úřady argumentovaly zásadou zákazu zneužití práva, a to protože žadatel před podáním žádosti porušil podmínku souhlasu ministerstva vnitra k podnikání stanovenou v dosavadním povolení k pobytu. Pan Oguz následně svou samostatně výdělečnou činnost ukončil a oznámil, že ji znovu zahájí poté, co bude vydáno v jeho věci rozhodnutí. Po zamítnutých žalobách a stížnostech dospěla věc k položení předběžné otázky SD. V řízení o ní vydala stanovisko generální advokátka Juliane Kokott.

Případ se dotýká ustanovení čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, tedy standstill klauzule ve vztahu k právu usazování a s tím souvisejícího právo pobytu tureckých občanů. Toto ustanovení má přímý účinek. Podle názoru GA není možné, aby bylo znemožněno dovolávat se standstill klauzule v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu z důvodu zneužití práva. Zneužití práva by mělo být zabráněno prostředky vnitrostátního práva. Zneužití práva předpokládá existenci objektivních skutečností, tedy že nebylo dosaženo cíle, který právní úprava EU sledovala, ačkoli formálně byly stanovené podmínky splněny. Dále je potřeba prokázat, že daná osoba měla úmysl získat výhodu, která z právní úpravy vyplývá.

Pro zdůraznění je ve stanovisku připomenuto, že standstill klauzule je jakési quasi procesní pravidlo, které nezakládá žádný hmotněprávní nárok, takže nezakládá přímo právo pobytu ani usazování. Pouze slouží k určení, která vnitrostátní právní ustanovení se mají použít, tedy konkrétně ta, která nejsou přísnější než jaká platila 1. ledna 1973. Zmíněný článek neobsahuje podmínky své použitelnosti, proto by jeho aplikace neměla být znemožněna v případech zneužití práva. Navíc, zneužití práva se v tomto konkrétním případě vztahovalo k vnitrostátním podmínkám, nikoli k standstill klauzuli.

GA tedy SD navrhla, aby na předběžnou otázku odpověděl tak, že i občan Turecka, který porušil některou podmínku dříve uděleného povolení k pobytu, jak bylo popsáno výše, se může využití standstill klauzule domáhat.<sup>211</sup> SD tento návrh následoval a rozhodl, že zmíněného článku dodatkového protokolu se může dovolat i turecký občan, jehož povolení k pobytu v členském státě bylo podmíněno nezahájením podnikání, a který tuto podmínku poruší, založí podnik a na toto založení se odvolává v žádosti o prodloužení povolení k pobytu.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Stanovisko GA J. Kokott, přednesené dne 14. dubna 2011 k rozsudku ze dne 21. července 2011, *Tural Oguz v Secretary of State for the Home Department*, C-186/10, Sb. rozh. s. I-6957.

<sup>212</sup> Rozsudek ze dne 21. července 2011, *Tural Oguz v Secretary of State for the Home Department*, C-186/10, Sb. rozh. s. I-6957.

### 4.1.3 Případ Savas

V případě *Savas*<sup>213</sup> vstoupil turecký občan na území VB na turistické vízum, které mělo platnost po dobu jednoho měsíce. Po vypršení této lhůty si pan Savas žádným možným způsobem nezajistil oprávněnost svého dalšího pobytu a dokonce začal bez jakéhokoli oprávnění podnikat. Svým setrváním na území státu porušoval vnitrostátní právo.

Byla položena otázka, zda turecký občan může na základě čl. 41/1 dodatkového protokolu získat právo usazování a s tím související právo pobytu v členském státě navzdory tomu, že v zemi zůstává a vykonává zde podnikání v rozporu s národním imigračním právem.

Jak stanovil SD, turečtí pracovníci, narozdíl od občanů unijního státu, mohou využít určitých práv v hostitelské zemi EU, jen pokud na toto území vstoupili legálně a jsou zde zákonným způsobem po určitou dobu zaměstnaní. SD ze svého dřívějšího rozhodování také připomněl, že pokud turecký pracovník má povolení k pobytu získaného podvodným jednáním, nemohou mu z toho vzniknout žádná práva.

Panu Savasovi tedy nemůže vzniknout právo pobytu či právo usazování odvozené přímo z ustanovení evropského práva. Čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu sice má přímý účinek, ale sám o sobě nemůže tureckému občanu udělit právo usazování a z toho vyplývající právo pobytu v členském státě, ve kterém pobývá a provozuje podnikání v rozporu s národním imigračním právem. Národní soud má za úkol posoudit, zda národní pravidla aplikovaná na tento případ nejsou přísnější než ta, která se v daném státě uplatňovala v době přijetí protokolu, a tedy nejsou v rozporu s cílem standstill klauzule.

Generální advokát Geelhoed se ale k tomuto rozhodnutí vyjádřil tak, že zjištění SD jdou proti sobě. Prvotní vstup občana na území členského státu se řídí výhradně vnitrostátním právem a tato osoba poté může namítat vznik některých práv dle unijní legislativy. Avšak standstill klauzule zakotvena v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu brání členskému státu, aby přijal nová opatření, která by nabytí práva usazování nebo pobytu podmiňovala novými přísnějšími podmínkami. Vznikla tak nevyřešená otázka, proč může pracovník využít práva podnikat jen pokud je ve státě legálně, a přitom když se zde nachází protiprávně, může spoléhat na posouzení žádosti dle výhodnějších pravidel, jak umožňuje standstill klauzule.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> Rozsudek ze dne 11. května 2000, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, C-37/98, Sb. rozh. s. I-2927.

<sup>214</sup> Stanovisko GA La Pergola, přednesené dne 25. listopadu 1999 k rozsudku ze dne 11. května 2000, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, C-37/98, Sb. rozh. s. I-2927.

## 4.2 Vyhoštění

Vyhoštění je zajímavým institutem využívaným v mezinárodním právu, ale upravuje ho i sekundární legislativa EU a judikatura SD. V kontextu práva EU je pojímáno trošku odchylně od úpravy Evropské úmluvy, dle které se právo na získání ochrany proti vyhoštění neposuzuje podle národnosti, ale dle rozsahu sociálního začlenění do společnosti v zemi pobytu. Ale jelikož je vyhoštění velmi široký institut, nemělo by se na něj nahlížet jen v intencích Úmluvy. Ve smyslu unijního práva je ochrana proti vyhoštění udělována osobě v různé intenzitě podle toho, zda se jedná o občana EU, zda daná osoba využívá právo volného pohybu, zda je jejich rodinným příslušníkem nebo nepatří do žádné z těchto kategorií.<sup>215</sup>

Spojený případ *García a Cabrera*<sup>216</sup> se týkal osob ze třetí země, konkrétně z Bolívie, kteří pobývali neoprávněně na území Španělska. Jako sankce bylo nařízeno jejich vyhoštění ze španělského území a také udělení zákazu vstupu do schengenského prostoru na pět let. V případě musela být mimo unijní legislativy aplikována také Schengenská dohoda a Evropská úmluva lidských práv. Dle SD je třeba vybraná ustanovení těchto dokumentů vykládat tak, že pokud se občan třetí země nachází na území EU neoprávněně, protože přestal splňovat nebo vůbec nesplňoval podmínky pobytu v daném členském státě, tento stát není povinen přijmout jakékoli opatření k vyhoštění této osoby.

V případě Maročanky *Rhimou Chakroun*<sup>217</sup> kde se SD zabýval zejména interpretací směrnice č. 2003/86 o sjednocení rodiny, bylo zdůrazněno, že ochrana práva pobytu pro osoby ze třetích zemí je na úrovni srovnatelné s občanstvím EU.<sup>218</sup>

Co se týče tureckých občanů, SD vyslovil, že pro vyhoštění umožněné dohodou mezi EU a Tureckem je rozhodující délka pobytu tureckého pracovníka v unijním státě.<sup>219</sup>

### 4.2.1 Institut vyhoštění ve vybraných směrniciích

Směrnice 2003/109 o právním postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů vymezuje požadavek zesílené ochrany proti vyhoštění v případech dlouhodobě pobývajících rezidentů, jejíž obsah vyplývá z kritérií, která stanovil ESLP ve svých rozhodnutích. Členský stát musí k jejímu dosažení určit efektivní soudní postupy.<sup>220</sup> Rezident může být vyhoštěn pouze tehdy, pokud je jeho chováním skutečně a dostatečně závažně ohrožen veřejný pořádek či veřejná bezpečnost, přičemž podkladem přijetí opatření k vyhoštění nesmí být ekonomické důvody.

<sup>215</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1074 a 1081.

<sup>216</sup> Rozsudek ze dne 22. října 2009, *Zurita García a Choque Cabrera*, spojené věci C-21/08 a C-348/08, Sb. rozh. s. I-10143.

<sup>217</sup> Rozsudek ze dne 4. března 2010, *Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken*, C-578/08, Sb. rozh. I-01839.

<sup>218</sup> WIESBROCK: *Court of Justice...*, s. 462 - 464.

<sup>219</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1079.

<sup>220</sup> Bod 16 preambule směrnice č. 2003/109.

Před rozhodnutím o vyhoštění musí být zohledněna délka pobytu na území, stáří rezidenta, vazby, které má rezident na zemi svého pobytu a také případné následky pro něj a jeho rodinu.<sup>221</sup> Vyhostit osobu nelze na základě toho, že onemocněla chorobou po získání prvního povolení k pobytu v druhém státě EU.<sup>222</sup>

V důsledku přijetí opatření k vyhoštění ztrácí tato osoba právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.<sup>223</sup> V případě, že skutečně dojde k vydání rozhodnutí o vyhoštění, se rezident může obrátit na soud, a to za stejných podmínek a možností, které by měl i státní příslušník dané země.<sup>224</sup>

Směrnice 2004/38 o svobodném pohybu a pobytu občanů a jejich rodinných příslušníků upravuje institut vyhoštění o něco precizněji. Zmiňuje ještě další skutečnost, která by neměla vést k přijetí opatření k vyhoštění, alespoň ne jako automatický důsledek, a to využití systému sociální pomoci daného členského státu, ať už jde o občana EU nebo jeho příbuzného. V takovém případě se nepřikročí k vyhoštění, pokud se jedná pouze o dočasnou potíže a tedy dočasnou závislost na sociální pomoci, a také pokud nejde o nepřiměřenou zátěž pro sociální systém tohoto státu. Pokud o nepřiměřenou zátěž jde, přihlédne se ještě k délce pobytu osoby, její osobní poměry a rozsah pomoci, která jí je poskytována. Vyhoštění je vyloučeno v případě zaměstnaných osob, podnikatelů a uchazečů o zaměstnání, pokud to nelze odůvodnit ochranou veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.<sup>225</sup> Důvodem pro vyhoštění není ani vypršení platnosti dokladu totožnosti či cestovního pasu, ani nemoc, kterou osoba získá po třech měsících od příjezdu do země.<sup>226</sup>

Při přijímání opatření k vyhoštění je kladen důraz také na zásadu přiměřenosti a stupeň integrace dotčených osob, jako je tomu i u Evropské úmluvy, dále na dobu, po kterou tyto osoby pobývají v hostitelském státě EU, jejich rodinné vztahy, ekonomické poměry, vazby na zemi původu, věk a dle této směrnice také na zdravotní stav. Z tohoto lze dovodit, že čím více je osoba v členském státě integrována do společnosti, tím více by měla být chráněna před vyhoštěním. V případě osob dlouhodobě pobývajících v zemi, mající zde trvalý pobyt a ještě spíše v případě těch, kteří se zde narodili a žijí zde celý svůj život, by se k vyhoštění mělo přikročit jen ve zcela výjimečných situacích kdy to odůvodňuje zachování veřejné bezpečnosti v hostitelském státě. Nejvyšší stupeň ochrany před vyhoštěním je podle této směrnice dán v případě nezletilých,

---

<sup>221</sup> Čl. 12 odst. 1–4 směrnice č. 2003/109.

<sup>222</sup> Tamtéž, čl. 18 odst. 3.

<sup>223</sup> Tamtéž, čl. 9 odst. 1 písm. b).

<sup>224</sup> Tamtéž, čl. 13.

<sup>225</sup> Bod 16. preambule a čl. 14 odst. 3 směrnice č. 2004/38.

<sup>226</sup> Tamtéž, čl. 15 odst. 3 a čl. 29 odst. 2.

neboť u nich je chráněna vazba na rodinu ve zvláštním dokumentu – v Úmluvě OSN o právech dítěte, a také osobám, které mají pobyt v hostitelské unijní zemi již deset let.<sup>227</sup>

Proces vyhošťování, který je vykonáván v souladu se všemi směrnici stanovenými požadavky déle než dva roky, podléhá prověření členského státu. Je třeba posoudit, zda nedošlo k podstatné změně okolností a zda vyhoštěná osoba i nadále představuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.<sup>228</sup> Osoby, vůči kterým bylo vydáno opatření založené na ochraně veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví, mají právo obrátit se na soud. Toto umožňují obě směrnice.<sup>229</sup> Dle SD se s ohledem na obsah směrnice 2004/38 nemůže automaticky přijmout opatření k vyhoštění občana EU nebo člena jeho rodiny na základě jeho odsouzení za spáchání trestného činu. Takovéto omezení k vyhoštění ale není dáno ve smyslu směrnice 2003/109.<sup>230</sup>

Dle SD je úzké vymezení možnosti vyhostit občana EU nebo případně i člena jeho rodiny jedním z důkazů uplatňování principu rovnosti se státními příslušníky toho konkrétního členského státu. Nelze vyhostit státního příslušníka jiného členského státu, případně mu zamezit vstup do země, pokud by se v obdobné situaci nepřistoupilo k přijetí postihujícího opatření také v případě vlastního státního občana, který by se dopouštěl stejného nepatřičného jednání.<sup>231</sup>

#### 4.2.2 Případ Murat Polat

V případě *Murat Polat*<sup>232</sup> žili rodiče tohoto tureckého občana v Německu a po využití institutu sloučení rodiny bylo krátce po narození umožněno vstoupit i M. Polatovi. Otec zde vykonával zaměstnání s přestávkami dvacet let, poté začal pobírat starobní důchod. M. Polat zde úspěšně absolvoval jak povinnou školní docházku, tak středoškolské vzdělání, a následně získal též povolení k trvalému pobytu v Německu. Po střední škole byl 3 roky zaměstnán, následovala téměř dvouletá vojenská služba v Turecku a poté opět krátkodobé zaměstnání v Německu, stejně jako trvalý pobyt, který měl zaevidován v místě bydliště svých rodičů. V této době začal pobírat podporu v nezaměstnanosti a rodičům přispíval na bydlení.

O pár let dříve, ještě jako nezletilý, se dopustil několika trestných činů, zejména krádeží a deliktů na úseku nakládání s omamnými látkami. Po dosažení 21 let byl několikrát odsouzen k peněžitým trestům, ale také k podmíněným trestům odnětí svobody. Právě kvůli spáchaným trestným činům jej měly německé úřady v plánu vyhostit ze země. Od vyhoštění bylo však

<sup>227</sup> Bod 23 a 24 preambule a čl. 28 směrnice č. 2004/38.

<sup>228</sup> Tamtéž, čl. 33 odst. 2.

<sup>229</sup> Čl. 12 odst. 4 směrnice č. 2003/109.; Čl. 31 odst. 1 směrnice č. 2004/38.

<sup>230</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1078.

<sup>231</sup> BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009, s. 1076-1077.

<sup>232</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2007, *Murat Polat v Stadt Rüsselsheim*, C-349/06, Sb. rozh. s. I-8167.

upuštěno, neboť byl M. Polat přijat do léčebného zařízení, aby se zde léčil ze své závislosti na omamných látkách. Protože však nedodržoval pravidla léčby, kterou několikrát přerušil, a také opakoval své protiprávní chování, došlo k nařízení výkonu trestu odnětí svobody a následně i k nařízení bezodkladného vyhoštění. M. Polat se proti tomuto rozhodnutí bránil nejprve stížností a později také žalobou.

Národní soud položil SD předběžnou otázku, zda je při aplikování čl. 59 dodatkového protokolu a čl. 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 možné, aby turecký občan, který využil možnosti sloučení rodiny a přistěhoval se ke svým rodičům, legálním pracovníkům v členském státě, neztratil své právo volného přístupu k jakémukoli zaměstnání a s tím související právo pobytu i přesto, že opustil území státu na podstatnou dobu a navíc již dosáhl plnoletosti, nežije s rodiči a ti ho ani nevyživují. SD odpověděl, že práva nabytá dle čl. 7 prvního pododstavce druhé odrážky rozhodnutí č. 1/80 turecký občan ztrácí jen v případech stanovených v čl. 14 odst. 1 rozhodnutí a jestliže opustí území státu na podstatnou dobu a bez uvedení legitimních důvodů. Jiné důvody nejsou přípustné, a to i když již je starší 21 let a nezávislý na svých rodičích, dokonce i když několik let aktivně nepůsobil na trhu práce protože vykonával trest odnětí svobody.

Předkládající soud se taktéž dotazoval, zda velký počet méně závažných trestných činů, které jednotlivě nepředstavují skutečnou a závažnou hrozbu pro společnost, může vést k vyhoštění pachatele, pokud u něj hrozí další pokračování v trestné činnosti, ale přitom by občanům daného státu žádné podobné opatření neohrozilo. SD v odpovědi na tuto otázku odkázal na svou předchozí judikaturu s tím, že zásady obsažené v primárním právu (dnes v článcích 45 až 47 SFEU) je třeba uplatňovat i vůči tureckým občanům, kterým jsou rozhodnutím č. 1/80 zaručena práva.

Taktéž výjimky veřejného pořádku, které zakotvuje čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, je třeba uplatňovat stejně jako výjimky týkající se volného pohybu pracovníků-občanů EU, obsažené ve skoro stejném znění v čl. 45 odst. 3 SFEU. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti musí být založena pouze na konkrétním chování dané osoby a odsouzení za spáchání trestného činu samo o sobě neodůvodňuje přijetí těchto opatření. Z odsouzení lze vycházet, jen pokud chování osoby, které vedlo k odsouzení, se dá považovat za trvající nebezpečí pro veřejný pořádek. To, zda chování tureckého občana opravdu zakládá skutečné a vážné ohrožení základních zájmů společnosti, musí posoudit národní soud. Turci, kteří v zemi žijí alespoň 10 let, mají v tomto ohledu postavení rovné s občany EU.<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1079.

### 4.2.3 Případ Nural Ziebell

Případ *Nural Ziebell proti Land Baden-Württemberg*<sup>234</sup> je zajímavý mimo jiné z důvodu, že šlo o první rozhodnutí SD, které řešilo použitelnost směrnice č. 2004/38 ve spojitosti s dohodou o přidružení s Tureckem. Týkal se tureckého občana, který se narodil v Německu tureckým rodičům. Poté, co jeho otec zemřel, matka byla umístěna do zařízení pro dlouhodobý pobyt a sourozenci založili vlastní rodiny, nežil již Ziebell s žádným rodinným příslušníkem. Nedokončil základní školu ani následný učební obor. Střídavě byl buďto nezaměstnán nebo v krátkodobém pracovním poměru či dokonce ve výkonu trestu. Měl povolení k pobytu na dobu neurčitou, které bylo později změněno na povolení k trvalému pobytu, ale z důvodu spáchání několika trestných činů mu nebylo uděleno německé státní občanství. Jelikož se stal drogově závislým, podstoupil léčbu ve speciálních zařízeních, která ale skončila neúspěšně. Poté, co za spáchané trestné činy vykonal jednotlivé tresty odnětí svobody, podstoupil novou úspěšnou protidrogovou léčbu. Následně se oženil, narodilo se mu dítě a začal vykonávat výdělečnou činnost.

V době, kdy mu byly postupně ukládány jednotlivé tresty, obdržel kvůli spáchaným trestným činům od německé cizinecké služby varování. V průběhu posledního výkonu trestu (téměř deset a půl let po varování) vydal německý úřad rozhodnutí o nařízení vyhoštění s okamžitým účinkem, odůvodněné závažným ohrožením veřejného pořádku s hrozícím nebezpečím opakování trestných činů. Výkon rozhodnutí byl ale přerušen.

Ziebell podal proti rozhodnutí žalobu, která byla rozsudkem zamítnuta, proti zamítnutí pak podal odvolání. Argumentoval tím, že směrnice 2004/38, která omezuje možnost členského státu vyhostit občana EU, přenáší toto omezení i ve prospěch tureckých občanů, kteří se mohou dovolávat podobných práv jako občané EU na základě dohody o přidružení s Tureckem, což dosvědčuje i ustálená judikatura SD. Poukazoval také na skutečnost, že v Německu zákonně pobývá déle než deset po sobě následujících let, a tudíž se na něj vztahuje ochrana proti vyhoštění zakotvená ve směrnici. Dle jeho názoru není splněna podmínka odůvodnění vyhoštění naléhavými důvody veřejné bezpečnosti.

Německý úřad oproti tomu tvrdil, že namítané ustanovení<sup>235</sup> není použitelné na turecké občany, kteří mají zaručeno právo pobytu v daném unijním státě prostřednictvím rozhodnutí č. 1/80. Ve svém čl. 14 odst. 1 rozhodnutí uvádí důvody pro ukončení pobytu tureckých občanů v některém členském státě a mezi nimi je zmíněn i důvod veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a veřejného zdraví.

<sup>234</sup> Rozsudek ze dne 8. prosince 2011, *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg*, C-371/08, dosud nepublikováno. Dostupné na < <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-371/08>>.

<sup>235</sup> Čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38.



Předběžná otázka podaná SD zněla následovně: „Řídí se ochrana před vyhoštěním dle čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 ve prospěch tureckého státního příslušníka, který požívá práv vycházejících z čl. 7 prvního pododstavce druhé odrážky uvedeného rozhodnutí a pobýval v posledních deseti letech v členském státě, vůči kterému jsou tato práva uplatňována, článkem 28 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2004/38/ES ve znění převzatém v dotčeném členském státě, takže vyhoštění je přípustné pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, které byly stanoveny členskými státy?“.

SD opakovaně stanovil, že čl. 7 první pododstavec má přímý účinek, a dále, že práva na úseku zaměstnání zaručená tureckému občanovi na sebe vážou související právo pobytu na území hostitelského členského státu. Nicméně, aby bylo možné použít ustanovení unijního práva v souvislosti s dohodou o přidružení, je třeba porovnat cíl sledovaný dohodou a její kontext s cílem a kontextem normy unijního práva. Zde SD připomněl, že Ankarská dohoda má za cíl rozvíjet obchodní a hospodářské vztahy, zejména za pomoci volného pohybu pracovníků, zatímco směrnice 2004/38 slouží k umožnění práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členského státu, což je pro unijní občany umožněno přímo na základě Smlouvy.

Směrnice poskytuje ochranu před vyhoštěním v rozsahu, který se zvyšuje s integrací občanů Unie v hostitelském státě. Znamená to tedy, že zmíněná směrnice narozdíl od dohody o přidružení nesleduje jen hospodářský cíl a zajištění volného pohybu pracovníků. Důvodem pro posílení ochrany před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 je skutečnost, že osoba má státní příslušnost některého státu EU, a nikoliv, že jde o pracovníka. Jelikož jde tedy o nerovnocenné právní režimy, takto přiznaná ochrana občanů EU před vyhoštěním nemůže být uplatněna i ve spojitosti s čl. 14 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80.

V případě, kdy pan Ziebell v Německu pobývá řádně a nepřetržitě více než deset let, pak je na místě použít čl. 12 směrnice 2003/109, který obsahuje pravidla minimální ochrany proti vyhoštění obecně pro občany třetích zemí, neboť v úpravě Ankarské dohody nejsou zahrnuta příznivější pravidla týkající se vyhoštění. Toto ustanovení umožňuje vyhoštění tehdy, pokud je jednání osoby skutečným a dostatečně závažným ohrožením veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, přičemž ale nesmí být odůvodněno ekonomickými okolnostmi. Je však třeba přihlídnout k délce pobytu na území členského státu, vazbám na hostitelský stát či neexistenci vazeb na stát původu, k věku osoby, následkům, které by mohla pocítovat i rodina vyhošťované osoby.

Zda konkrétní jednání dané osoby ospravedlňuje důvod ohrožení veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti, musí posoudit národní orgány, přičemž se musí dbát na dodržení zásady proporcionality a základních práv osoby, obzvláště práva na respektování rodinného

a soukromého života. Za těchto podmínek přísluší národnímu soudu, aby posoudil, zda je rozhodnutí o vyhoštění právně oprávněné.

## ZÁVĚR

Z hlediska oprávnění osob si lze představit určitou kategorizaci osob legálně pobývajících na území EU. Nejsilnější postavení mají občané EU, nejslabší naopak občané třetích zemí bez jakéhokoli napojení na občana EU. Občané EU a jejich rodinní příslušníci, a to včetně příbuzných pocházejících ze třetích zemí, mají privilegované postavení, neboť jsou chráněni právem EU vztahujícího se k občanství EU či k volnému pohybu osob.<sup>236</sup>

Tato práce se zaměřila na turecké příbuzné občanů EU a Turků či jiných neunijních občanů pobývajících na území některého členského státu, a také na turecké občany v postavení pracovníků na území EU. Ti jsou často i rodinnými příslušníky osob nacházejících se v EU. Právní postavení těchto tureckých občanů se tedy buďto odvíjí od právního postavení jejich příbuzných, v Unii legálně pobývajících, nebo je založeno speciální právní úpravou mezi EU a Tureckem.

Postavení osob ze třetích zemí, které využijí institutu sloučení rodiny, bylo v práci vymezeno pomocí sekundární legislativy. Směrnice č. 2004/38 o právu volného pohybu vymezuje rodinné příslušníky relativně široce, neboť osobám, které nejsou v ustanoveních výslovně uvedené, po přezkoumání jejich vztahu k občanu EU také umožňuje sjednotit rodinu. Směrnice č. 2003/86 o právu na sloučení rodiny pak poskytuje užší vymezení příbuzných osob s tím, že lze zahrnout i jiné příbuzné, kteří ale mohou mít o poznání horší podmínky ke sloučení.

Obě směrnice pamatují i na registrované partnery, ovšem jen pokud je v daném členském státě registrované partnerství postaveno naroveň manželskému svazku. V jednotlivých členských státech není shoda v přístupu k registrovanému partnerství. Většina států tyto instituty za rovnocenné nepovažuje, tudíž nedávají registrovaným partnerům ze třetích zemí možnost na sjednocení rodiny s jejich partnery nacházejícími se na území EU. Aby tedy bylo možné v této oblasti postupovat jednotně a nastavit všem osobám co nejrovnější podmínky, je třeba, aby v této otázce byla národní právní úprava členských států sjednocena.

Zajímavým faktorem je místo vzniku rodinných vazeb. Vznik práv, založených směrnicí č. 2003/86, nezávisí na tom, jestli rodina vznikla před vstupem do členského státu nebo až po něm. Rozdílně si svoji působnost podmiňuje směrnice č. 2003/109, která požaduje, aby rodina dlouhodobě pobývajících rezidenta byla založena již v tom členském státě, ve kterém osoba právní postavení rezidenta získala. V jiném případě by se totiž muselo postupovat podle směrnice č. 2003/86.

---

<sup>236</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1076.

Směrnice umožňují členským státům podmínit schválení žádosti např. prokázáním pravidelných dostatečných příjmů, které finančně zajistí nejen osobu usilující o sloučení rodiny, ale také její příbuzné, nebo také doložením existence vhodného ubytování pro celou rodinu, zajištěním zdravotního pojištění apod. U takto nastavených podmínek se nabízí úvaha, zda takováto právní úprava nevylučuje z možnosti sloučení rodiny chudší osoby. V práci byly zmíněny i případy, ve kterých právě tato finanční stránka vedla k rozpadu rodin, zejm. v případě manželství na dálku. Státy si stanovením podmínek mohou regulovat příliv osob ze třetích zemí, tedy i usnadnit vstup a pobyt osob bohatších, platicích daně a nepotřebujících sociální dávky, a ztížit je osobám chudším.

Další zajímavou otázkou je změna postavení osob ze třetích zemí, které se legálně nachází na území EU, ale jejich právní vztah k občanu EU, od jehož postavení se jejich práva odvíjela, se změnil. Směrnice č. 2004/38 počítá s přijetím opatření, které takové příbuzné osobě umožní setrvat v členském státě i poté, co dojde k rozvodu manželství s občanem EU, jeho smrti apod. Při přijímání tohoto opatření se musí vzít v potaz, v jaké situaci se příbuzná osoba nachází, a v návaznosti na to rozhodnout, zda se jí její stávající postavení ponechá nebo v krajním případě dojde k jejímu vyhoštění.

Směrnice č. 2003/86 oproti tomu přiznává příbuznému právní postavení, které by po pěti letech legálního pobytu nemělo být závislé na postavení osoby sjednocující rodinu, a které by mu mělo být ponecháno (s možností omezení) i v případě rozvodu. O něco výhodnější postavení pak zůstává osobě osiřelé. Odpovědí na druhou výzkumnou otázku je tedy to, že po zohlednění situace, ve které se osoba ze třetí země nachází, je možné jí její stávající právní postavení ponechat. Tento postup je žádoucí zejména pokud daná osoba nepřiměřeně nezatěžuje sociální systém hostitelského státu, není ohrožením pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví, či její přítomnost jinak neohrožuje situaci ve státě.

Problémově se mohou jevit případy tzv. obrácené diskriminace, kdy dochází k tomu, že občan EU, který nevyužívá práva volného pohybu, může mít horší postavení než jiní unijní občané využívající tohoto práva, ale také i než občané ze třetích zemí, kteří v členském státě legálně pobývají. Občan EU má totiž možnost na sloučení své rodiny s osobou ze třetí země na základě směrnice č. 2004/38, ale jen pokud využije svého práva volného pohybu. Příbuzní občana EU pak mohou využívat podobných svobod, které náleží i občanovi EU. Musí zde ale existovat návaznost na právo EU. Pokud občan EU svého unijního práva nevyužije, pak je třeba zvolit cestu vzniku práva na sloučení rodiny přes obecná ustanovení zakotvená v primárním právu. Naproti tomu, pokud o sloučení rodiny s neunijními rodinnými příslušníky usiluje občan třetí země, který v EU pobývá legálně, může pak využít úpravy ve směrnici č. 2003/86, která mu

při sloučení rodiny dává více šancí než obecná úprava primárního práva. Občan EU podle této směrnice postupovat nemůže. Ještě výhodnější podmínky jsou nastaveny pro držitele modrých karet EU, a to směrnicí č. 2003/86, která při usilování o sjednocení rodiny upouští od požadavku na minimální dobu pobytu v dané zemi.

Právní postavení, které je nejbližší postavení občanů hostitelského členského státu, je přiznáváno tzv. dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Po splnění určitých podmínek musí být s těmito rezidenty ve vybraných oblastech, např. při přístupu k zaměstnání a stanovení podmínek výkonu práce, zacházeno stejně jako s domácími občany.

V oblasti zaměstnávání existuje ve vztahu k tureckým pracovníkům specifická úprava, rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80. Toto rozhodnutí vymezeným osobám zaručuje stejnou ochranu, kterou mají občané EU. Podle tohoto předpisu se postavení tureckých pracovníků odvozuje zpravidla dle délky jejich legálního zaměstnání v členském státě. Čím déle osoba legálně pracuje, tím se zvyšují její práva při účasti na trhu práce EU, která jí mohou umožnit ucházet se v členském státě o jakékoli zaměstnání. Státním občanům dané členské země však zůstává výhodnější postavení, které je zdůrazněno např. jejich upřednostňováním při vybírání uchazečů na popotávanou pracovní pozici.

Postavení pracovníka s sebou nese i zvýhodnění pro jeho rodinné příslušníky, kteří jej mohou do členského státu doprovázet. Přiznaná práva jim narůstají společně s délkou jejich legálního pobytu v zemi. Děti tureckých pracovníků mohou po splnění určitých podmínek získat ještě výhodnější postavení.

Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80, jakožto speciální úprava postavení tureckých pracovníků v EU, zakládá více práv, než která vznikají státním příslušníkům dalších třetích zemí, pokud tyto země nemají s EU vyjednanou v této oblasti podobnou právní úpravu. Na druhou stranu i před takto zvýhodněnými osobami mají přednost národní občané daného členského státu. SD také vyloučil námitky možného založení výhodnějšího postavení pro turecké pracovníky a jejich děti oproti postavení unijních občanů. Uvedl, že stanovení podmínek pro vstup a získání zaměstnání zůstává v rukou členských států. Dále zdůraznil, že občané EU mají právo na volný pohyb uvnitř celé EU, zatímco tureckým pracovníkům vznikají práva vždy jen na území konkrétního hostitelského státu. Práva občanů EU vyplývají ze samotných Smluv, turečtí pracovníci a jejich příbuzní musí splnit určité podmínky, které jsou stanoveny speciální právní úpravou. Tedy nejvýhodnější postavení na území EU je zaručeno unijním občanům.

Členské státy mají výlučné pravomoci v oblasti stanovení podmínek při vstupu osob na jejich území a také při určení požadavků k získání prvního zaměstnání v zemi pro mimounijní občany. Může však dojít k situaci, kdy členský stát určí podmínky ke vstupu tureckého občana,

avšak díky úpravě ve zmíněném rozhodnutí č. 1/80 osobě po uplynutí určité doby vzniknou práva, a to bez ohledu na dřívější vstupní omezení. Členské státy se proti tomuto často ohrazují, ale SD se prostřednictvím svých rozhodnutí jasně přiklání na stranu Turků a práva vyplývající z postavení pracovníka jim přiznává.

SD se i v řešených případech přiklání k výkladu jednotlivých ustanovení ve prospěch Tureckých občanů. Ve svých rozhodnutích několikrát zopakoval, že pokud tureckému občanovi na základě rozhodnutí č. 1/80 již jedinou práva vznikla, nemusí již dále splňovat podmínky, díky kterým mu předmětná práva vznikla. Práva tureckým pracovníkům zůstávají zachována.

Dalším krokem vstříc je standstill klauzule, která Turkům, ještě před vznikem práva na volný přístup k zaměstnání, dává alespoň záruku, že se ve vnitrostátním právu nezpřísní stanovené podmínky. Odvolávat se na tuto záruku však nejde, pokud by daný stát zpřísnil pravidla jak pro Turky, tak pro občany EU. Turečtí občané tedy nemohou mít výhodnější postavení než občané daného členského státu.

K odpovědi na první výzkumnou otázku je pak třeba uvést, že smluvní rámec mezi Tureckem a EU zakládá v mnohých otázkách výhodnější postavení tureckému pracovníkovi a jeho rodině než je tomu u jiných osob ze třetích zemí. Avšak i další neunijní občané mohou mít výhodné postavení přibližující se postavení unijního občana, a to zejména, pokud jde o dlouhodobě pobývajících rezidenty (kterými mohou být samozřejmě i Turci) nebo o osoby z jiných nečlenských zemí, které s EU vytvořily podobnou právní úpravu výhodnou pro jejich státní příslušníky.

Ve všech v práci uvedených kauzách SD je východiskem princip nediskriminace na základě státní příslušnosti, což je jádrem právní úpravy volného pohybu. Podstatou je to, že podobné situace nemají být řešeny jinak v případech, kdy jde o občany EU, pokud nejsou opodstatněny výjimky, případně pokud není zachována proporcionalita.<sup>237</sup>

Tato práce došla k uvedeným odpovědím na výzkumné otázky, díky nimž je tedy možné potvrdit nastavenou hypotézu, že postavení občanů třetích států se mění podle toho, jak moc jsou navázání na institut občanství EU. Jejich právní postavení jim, v závislosti na délce jejich legálního pobytu, může být ponecháno i poté, co se jejich vazby na občany EU změny. Obecné postavení občanů Turecka v Evropské unii sice nedosahuje takové úrovně jako u občanů členských států EU, nicméně obecně je výhodnější než postavení, jaké v EU mají občané z jiných třetích zemí. Ovšem pro úplné zodpovězení otázky výhodnějšího postavení by bylo potřeba provést podobnou analýzu právní úpravy ve vztahu k osobám z Evropského hospodářského

---

<sup>237</sup> MORANO-FOADI: *The Convergence...*, s. 1077.

prostoru, rozbor dalších asociačních dohod či jiných mezinárodních smluv, zakládajících práva a povinnosti jednotlivcům ze třetích zemí.

Jako návrh do budoucna z této práce vyplývá doporučení zlepšit vnitrostátní úpravu členských států tak, aby neupřednostňovala příliv bohatých osob do země a nepřímo tak nepodporovala ilegální přesun osob. Vylepšení by bylo potřeba také na úseku boje proti podvodným manželstvím a jiným účelovým slučováním rodin, a to takovými opatřeními, která by nevedla k opačnému účinku a nezpůsobovala rozpad rodin. Posun by měl nastat i v oblasti zmíněné obrácené diskriminace, aby v praxi nebyla narušována premisa, že nejvýhodnější postavení mají občané EU. Tedy aby občané EU měli toto své nejvýhodnější právní postavení zaručeno nehledě na to, zda práva na volný pohyb využívají či nevyžívají.

## ZDROJE

### Monografie

- [1] ABADAN-UNAT, Nermin. *Turks in Europe: From Guest Worker to Transnational Citizen*. Oxford and New York: Berghahn Books, 2011. 286 s.
- [2] BALGA, Jozef. *Systém Schengenského acquis*. VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2009. 221 s.
- [3] BAMBAS, Jan, HAMERNÍK, Pavel, OUTLÁ, Veronika. *Judikatura ESD*. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. 341 s.
- [4] CIHELKOVÁ, Eva. *Vnější ekonomické vztahy Evropské unie*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. 709 s.
- [5] PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva: prizmatem LS*. 2. vydání. Praha: Linde, 2010. 422 s.
- [6] ROGERS, Nicola, SCANNELL, Rick, WALSH John. *Free Movement of Persons in the Enlarged European Union*. Second edition. Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, 2012. 715 s.
- [7] SCHEU, Harald Christian. *Migrace a kulturní konflikty*. 1. vydání. Praha: Auditorium s.r.o., 2011. 322 s.
- [8] STEHLÍK, Václav, HAMULÁK, Ondrej. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011. s. 284.
- [9] SVOBODA, Pavel. *Právo vnějších vztahů EU*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010. 244 s.
- [10] SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Komentář k Lisabonské smlouvě*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 1302 s.
- [11] ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva a právem ES*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1998. 333 s.
- [12] ŠLOSARČÍK, Ivo. *Politický a právní rámec evropské integrace: (včetně změn podle Lisabonské smlouvy)*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 452 s.

### Články v odborných časopisech

- [13] BILGIN, Pinar, BILGIC, Ali. Turkey and EU/rope: Discourses of Inspiration/Anxiety in Turkey's Foreign Policy. *Review of European Studies*, 2012, roč. 4, č. 3, s. 111 - 124.



- [14] CARRERA, S., WIESBROCK, A.: Whose European Citizenship in the Stockholm Programme? The Enactment of Citizenship by Third Country Nationals in the EU. *European Journal of Migration and Law*, 2010, č. 12, s. 337 – 359.
- [15] GUTH, Jessica. When is a Partner not a Partner? Conceptualisations of „family“ in EU Free Movement Law. *Journal of Social Welfare & Family Law*, 2011, roč. 33, č. 2, s. 193-204.
- [16] KARAYIGIT, Mustafa T. Vive la Clause de Standstill: The Issue of First Admission of Turkish Nationals into the Territory of a Member State within the Context of Economic Freedoms. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 411 - 441.
- [17] KRAUSZ, Ernest. Ethnic Identity and Mass Immigration in the EU: Part Two. *Contemporary review*, s. 149-158. Dotupné přes databázi EBSCO <<http://content.epnet.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=77936935&EbscoContent=dGJyMNHX8kSeprc4y9fwOLCmr0uep7RSsKu4SrCWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGsr0ywrrZPuePfgeyx%2BEu3q64A&D=a9h>>.
- [18] LEERKES, Arjen, KULU-GLASGOW, Isik. Playing Hard(er) to Get: The State, International Couples and the Income Requirement. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 95 – 121.
- [19] MORANO-FOADI, Sonia, ANDREADAKIS, Stelios. The Convergence of the European Legal System in the Treatment of Third Country Nationals in Europe: The ECJ and ECtHR Jurisprudence. *The European Journal of International Law*, 2011, roč. 22, č. 4, s. 1071 – 1088.
- [20] OGUZ, Gönül. The Charter of Fundamental Rights of the European Union and Turkish Labour Migration. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 2012, roč. 4, č. 8, s. 151 - 157.
- [21] RUFFER, Galya Benarieh. Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2011, roč. 37, č. 6, s. 935 – 951.
- [22] TAPANINEN, Anna-Maria. Complications in Family Reunification. *Suomen Antropologi: Journal of the Finnish Anthropological Society*, 2010, č. 4, s. 53-55.
- [23] VAN ELSUWEGE, Peter, KOCHENOV, Dimitry. On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*, 2011, č. 13, s. 443 – 466.
- [24] WIESBROCK, Anja. Court of Justice of the European Union. The Right to Family Reunification of Third-Country Nationals under EU Law. Decision of 4 March 2010,

Case C-578/08 *Thimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken*. *European Constitutional Law Review*, 2010, č. 6, s. 462 - 480.

- [25] WIESBROCK, Anja. Granting Citizenship-related Rights to Third-Country National: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? *European Journal of Migration and Law*, 2012, č. 14, s. 63-94.

## Elektronické zdroje

- [26] Aktuálně.cz. *Chorvatsko chystá zavedení registrovaného partnerství* [online]. 4. 8. 2013 [cit. 20. srpna 2013]. Dostupné na <<http://aktualne.centrum.cz/zahranici/evropa/clanek.phtml?id=786811>>.
- [27] Delegation of the European Union to Turkey. *Institutional Cooperation* [online]. avrupa.info, 2013 [cit. 10. srpna 2013]. Dostupné na <<http://www.avrupa.info.tr/en/turkey-the-eu/institutional-cooperation.html>>.
- [28] EUR-lex. *Zabrániční vztahy mezi EU a Tureckem* [online]. [cit. 5. července 2013]. Dostupné na <[http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier\\_07.htm](http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier_07.htm)>.
- [29] Europa.eu. *Partnerské soužití. Registrované partnerství*. [online]. 3/2013 [cit. 20. srpna 2013]. Dostupné na <[http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_cs.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm)>.
- [30] KOLÁŘOVÁ, Jana. *Status vysoce kvalifikovaných pracovníků v EU* [online]. eLAW.cz, 5. 11. 2010 [cit. 2. července 2013]. Dostupné na <<http://www.elaw.cz/cs/mezinarodni-pravo-a-pravo-eu/311-status-vysoce-kvalifikovanychpracovniku-v-eu.html>>.
- [31] TOMÁŠEK, Michal. *Turecko už půlstoletí marně klepe na dveře* [online]. sportovninoviny.cz, 5. 8. 2009 [cit. 2. července 2013]. Dostupné na <<http://www.sportovninoviny.cz/zpravy/turecko-uz-pulstoleti-marne-klepe-na-dvere-eu/391402>>.

## Právní předpisy

- [32] Dohoda č. 64/733 ze dne 12. září 1963 zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem. Úř. věst. L 217, 29.12.1964.
- [33] Nařízení Rady č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19. října 1968, s. 2 a násl.

- [34] Rozhodnutí Rady přidružení č. 2/76 ze dne 20. prosince 1976 o implementaci čl. 12 Ankarské dohody. In: Rozhodnutí Rady přidružení Turecko-EU 1964/2000 Cilt 2, Ankara 2001, s. 125-128. Dostupné na <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/okk2.pdf>>.
- [35] Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení. In: Rozhodnutí Rady přidružení Turecko-EU 1964/2000 Cilt 2, Ankara 2001, s. 155-164. Dostupné na <<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/okk2.pdf>>.
- [36] Nařízení Rady č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 81, 21. března 2001, s. 1 a násl.
- [37] Směrnice Rady 2003/86 ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3. října 2003, s. 12 a násl.
- [38] Směrnice Rady 2003/109 ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty. Úř. věst. L 16, 23. ledna 2004, s. 44 a násl.
- [39] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38 ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Úř. věst. L 158, 30. dubna 2004, s. 77 a násl.
- [40] Směrnice Rady 2009/50 ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Úř. věst. L 155/17, 16. června 2009, s. 17 a násl.
- [41] Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Úř. věst. L 141, 27. května 2011, s. 1 a násl.

## Judikatura

- [42] Rozsudek ze dne 17. dubna 1986, *Nizozemsko v Reed*, 59/85, Sb. rozh. s. 1283.
- [43] Rozsudek ze dne 30. září 1987, *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd*, věc 12/86, Sb. rozh. s. 3719.
- [44] Rozsudek ze dne 30. září 1997, *Günaydin a ostatní v Freistaat Bayern*, C-36/96, Sb. rozh. s. I-5143.
- [45] Rozsudek ze dne 26. listopadu 1998, *Birden v Stadtgemeinde Bremen*, C-1/97, Sb. rozh. s. I-7747.

- [46] Stanovisko GA La Pergola, přednesené dne 25. listopadu 1999 k rozsudku ze dne 11. května 2000, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, C-37/98, Sb. rozh. s. I-2927.
- [47] Rozsudek ze dne 11. května 2000, *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Abdulnasir Savas*, C-37/98, Sb. rozh. I-2927.
- [48] Rozsudek ze dne 31. května 2001, *D a Švédské království v Rada EU*, spojené věci C-122/99 P a C-125/99, Sb. rozh. s. I-4319.
- [49] Rozsudek ze dne 7. července 2005, *Gaye Gürol v Bezirksregierung Köln*, C-374/03, Sb. rozh. s. I-6199.
- [50] Rozsudek ze dne 4. října 2007, *Murat Polat v Stadt Rüsselsheim*, C-349/06, Sb. rozh. s. I-8167.
- [51] Rozsudek ze dne 18. prosince 2008, *Ibrahim Altun v Stadt Böblingen*, C-337/07, Sb. rozh. s. I-10323.
- [52] Rozsudek ze dne 29. dubna 2010, *Komise v Nižozemí*, C-92/07, Sb. rozh. s. I-3683.
- [53] Rozsudek ze dne 22. října 2009, *Zurita García a Choque Cabrera*, spojené věci C-21/08 a C-348/08, Sb. rozh. s. I-10143.
- [54] Rozsudek ze dne 8. prosince 2011, *Nural Ziebell v Land BadenWürttemberg*, C-371/08, dosud nepublikováno. Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-371/08>.
- [55] Rozsudek ze dne 21. ledna 2010, *Ümit Bekleyen proti Land Berlin*, C-462/08, Sb. rozh. s. I-563.
- [56] Rozsudek ze dne 4. února 2010, *Hava Genc v Land Berlin*, C-14/09, Sb. rozh. s. I-931.
- [57] Rozsudek ze dne 5. května 2011, *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375.
- [58] Stanovisko GA J. Kokott, přednesené dne 14. dubna 2011 k rozsudku ze dne 21. července 2011, *Tural Oguş v Secretary of State for the Home Department*, C-186/10, Sb. rozh. s. I-6957.
- [59] Rozsudek ze dne 21. července 2011, *Tural Oguş v Secretary of State for the Home Department*, C-186/10, Sb. rozh. s. I-6957.
- [60] Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, *Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres*, C-256/11, Sb. rozh. I-11315.
- [61] Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, *Atilla Gülbahce v Freie und Hansestadt Hamburg*, C-268/11, dosud nepublikováno. Dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/11>.

# ANOTACE DIPLOMOVÉ PRÁCE

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Příjmení a jméno:</b> | Ticová Kateřina   |
| <b>Katedra:</b>          | Katedra evropského práva  |
| <b>Název práce:</b>      | Postavení státních příslušníků 3. zemí v EU – na příkladu asociačních smluv s Tureckem  |
| <b>Vedoucí práce:</b>    | JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.  |
| <b>Počet stran:</b>      | 68  |
| <b>Počet pramenů:</b>    | 61  |
| <b>Klíčová slova:</b>    | Asociační právo<br>Turecko-unijní vztahy<br>Území EU<br>Právní postavení<br>Osoby ze třetích zemí<br>Občané EU<br>Rodinní příslušníci<br>Dlouhodobě pobývající rezidenti<br>Pracovníci<br>Volný pohyb osob<br>Odvozená práva<br>Sloučení rodiny<br>Nediskriminace<br>Vyhoštění<br>Standstill klauzule |

## Resumé:

Práce je zaměřena na právní postavení osob ze třetích zemí, zejména tureckých občanů, kteří legálně pobývají na území EU. Vybranými skupinami osob jsou turečtí pracovníci, jejich rodinní příslušníci, ale také příbuzní občanů EU či občanů z nečlenských zemí, kteří své rodiny do členského státu následují. Obsahem práce je hlubší seznámení s právy odvíjejícími se od volného pohybu občanů EU, právem na sloučení rodiny a právy příbuzných osob navázanými na status pracovníka. K dosažení cíle je využito rozboru sekundární legislativy a asociačního práva. Také je proveden nástin vybraných institutů – vyhoštění a klauzule standstill, které se právního postavení

občanů z neunijních států dotýkají. Veškeré teoretické a legislativní poznatky jsou doplněny příklady z judikatury SD.

## ANNOTATION OF THE THESIS

|                           |   |
|---------------------------|---|
| <b>Name:</b>              | Ticová Kateřina   |
| <b>Department:</b>        | Department of European Law  |
| <b>Name of work:</b>      | Legal Status of the Third Country Citizens in the EU – Illustrated on the Association Agreement with Turkey   |
| <b>Supervisor:</b>        | JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.  |
| <b>Number of pages:</b>   | 68  |
| <b>Number of sources:</b> | 61  |
| <b>Keywords:</b>          | Association law<br>EU-Turkey relations<br>Territory of the EU<br>Legal status<br>Third country nationals<br>EU citizens<br>Family members<br>Long-term residents<br>Workers<br>Free movement of persons<br>Derivative rights<br>Family reunification<br>Non-discrimination<br>Expatriation<br>Standstill clause |

### Résumé:

This diploma work is aimed at the legal status of third country citizens, especially Turkish nationals, who are legally staying in the territory of the EU. In the work, there are these chosen types of persons – Turkish workers and members of their families, EU citizens' family members and relatives of third country citizens, who enjoy the right to family reunification. The subject of this work is to introduce rights derived from free movement of EU citizens, right to family reunification and rights belongs to workers' family members. This work analyses and compares secondary legislation and association law, and also introduces expatriation and standstill clause,

which are relevant institutions to the legal status of third country citizens. All of theoretical and legislative information are completed with decisions of the European court of justice.