

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Právnická fakulta

Hana Blechtová

Volný pohyb osob a postavení státních příslušníků třetích zemí

Free Movement of Persons and the Status of Third Countries' Nationals in EU law

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Václav Stehlík, LL.M., Ph.D.

OLOMOUC 2010

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Volný pohyb osob a postavení státních příslušníků třetích zemí“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne ...března 2010

.....

Touto cestou bych ráda poděkovala JUDr. Václavovi Stehlíkovi, LL.M., Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a za velkou vstřícnost a trpělivost.

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	7
ÚVOD.....	9
1. <u>Základní pojmy</u>	11
2. <u>Základy právní úpravy v primárním právu</u>	14
2.1. Zakládací smlouvy a smlouvy je pozměňující	14
2.1.1. <i>Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli</i>	15
2.1.2. <i>Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství</i>	15
2.1.3. <i>Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii</i>	15
2.1.4. <i>Jednotný evropský akt</i>	16
2.1.5. <i>Smlouva o Evropské unii – tzv. Maastrichtská smlouva</i>	16
2.1.6. <i>Amsterodamská smlouva</i>	17
2.1.7. <i>Smlouva z Nice</i>	19
2.1.8. <i>Lisabonská smlouva</i>	19
2.1.9. <i>Smlouva o fungování Evropské unie v platném znění</i>	22
2.1.9.1. <i>Volný pohyb osob</i>	22
2.1.9.2. <i>Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky</i>	25
2.2. Schengenské acquis.....	26
2.2.1. <i>Schengenský prostor a schengenské acquis</i>	26
2.2.2. <i>Schengenská smlouva</i>	28
2.2.3. <i>Úmluva k provedení Schengenské dohody</i>	28
2.2.4. <i>Další navazující předpisy</i>	33
3. <u>Právní úprava v sekundárním právu bez vazby na občanství EU</u>	37
3.1. Směrnice 2003/86/ES.....	37
3.1.1. <i>Vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/86/ES</i>	38
3.1.2. <i>Podmínky uplatnění práva na sloučení rodiny</i>	38
3.1.3. <i>Další požadavky směrnice 2003/86/ES pro uplatnění práva na sloučení rodiny</i> ...	39
3.1.4. <i>Rodinní příslušníci oprávnění ke sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES</i>	40
3.1.5. <i>Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. června 2006 – Evropský parlament v. Rada Evropské unie, věc C-540/03</i>	41
3.1.6. <i>Práva související se sloučením rodiny</i>	42
3.1.7. <i>Celkové zhodnocení směrnice 2003/86/ES</i>	43
3.2. Směrnice 2003/109/ES	43
3.2.1. <i>Vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/109/ES</i>	44
3.2.2. <i>Podmínky pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta</i> ...	46
3.2.3. <i>Zamítnutí přiznání postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta</i>	48
3.2.4. <i>Odnětí, resp. ztráta právního postavení rezidenta</i>	48

3.2.5.	<i>Vyhoštění rezidenta</i>	49
3.2.6.	<i>Práva státních příslušníků třetích zemí - rezidentů</i>	49
3.2.7.	<i>Podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí – rezidentů v jiných členských státech a jejich práva</i>	50
3.2.8.	<i>Celkové zhodnocení směrnice 2003/109/ES</i>	51
4.	<u>Postavení rodinných příslušníků občana EU, kteří nejsou občany EU</u>	52
4.1.	Směrnice 2004/38/ES	53
4.1.1.	<i>Pojem „rodinný příslušník“</i>	54
4.1.2.	<i>Právo na vstup</i>	55
4.1.3.	<i>Právo pobytu do tří měsíců</i>	55
4.1.4.	<i>Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce</i>	56
4.1.5.	<i>Zachování práva pobytu</i>	57
4.1.6.	<i>Právo trvalého pobytu</i>	58
4.1.7.	<i>Omezení práva vstupu a práva pobytu</i>	58
4.1.8.	<i>Vyhoštění</i>	59
4.1.9.	<i>Vztah směrnice 2004/38/ES k nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství</i>	60
4.1.10.	<i>Celkové zhodnocení směrnice 2004/38/ES</i>	61
5.	<u>Rozhodování Soudního dvora ve věcech rodinných příslušníků občanů Unie</u>	62
5.1.	Podmínka legálního pobytu.....	62
5.1.1.	<i>MRAX</i>	62
5.1.2.	<i>Akrich</i>	62
5.1.3.	<i>Metock</i>	63
5.1.4.	<i>Shrnutí</i>	64
5.2.	Rozšiřování práva na sloučení rodiny	64
5.2.1.	<i>Carpenter</i>	65
5.2.2.	<i>Jia</i>	66
5.2.3.	<i>Shrnutí</i>	66
5.3.	<i>Zhu a Chen</i>	67
6.	<u>Zvláštní režimy pro cizí státní příslušníky na základě vnějších smluv EU</u>	69
6.1.	Asociační smlouvy	69
6.1.1.	<i>Asociační smlouva s Tureckem</i>	70
6.1.2.	<i>Smlouva o spolupráci se zeměmi Maghrebu</i>	72
6.2.	ESVO	73
6.3.	Další	74
7.	<u>Postavení žadatelů o azyl či osob se zvláštním režimem podle mezinárodního práva</u>	76
7.1.	Stručně k vývoji	76
7.2.	Směrnice Rady 2001/55/ES (tzv. směrnice o dočasné ochraně)	78

7.2.1.	<i>Právní postavení osob v režimu dočasné ochrany</i>	79
7.3.	Směrnice 2003/9/ES (tzv. přijímací směrnice).....	80
7.4.	Nařízení č. 343/2003	82
7.5.	Směrnice 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice).....	83
7.5.1.	<i>Právní postavení uprchlíků</i>	83
7.5.2.	<i>Právní postavení osob požívajících doplňkovou ochranu</i>	84
7.5.3.	<i>Práva společná oběma kategoriím osob</i>	85
7.6.	Směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice).....	86
7.7.	Celkové shrnutí	88
ZÁVĚR	89
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	93

SEZNAM ZKRATEK

EHP	Evropský hospodářský prostor
ES	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950
Nařízení č. 343/2003	Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50, 25.2.2003.
Rezident	Dlouhodobě pobývajícím rezidentem dle směrnice 2003/109/ES
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
Směrnice 2001/55/ES	Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.8.2001.
Směrnice 2003/9/ES	Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 31, 6.2.2003.
Směrnice 2003/109/ES	Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. Úř. věst. L 016, 23.01.2004.
Směrnice 2003/86/ES	Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3.10.2003.
Směrnice 2004/38/ES	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30.4.2004.

Směrnice 2004/38/ES	Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30.9.2004.
Směrnice 2005/85/ES	Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13.12.2005.
Směrnice 2009/50/ES	Směrnice Rady 2009/50/ES 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, 18.6.2009.
Úmluva	Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřené mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky.
UNHCR	The UN Refugee Agency, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky.
Zpráva Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES	Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V Bruselu dne 10.12.2008. KOM(2008) 840 v konečném znění. Dostupné na www: <http://www.noviny-mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf> .
Ženevská úmluva	Ženevská úmluva ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků a Newyorský protokol ze dne 31. ledna 1967 týkající se právního postavení uprchlíků.

ÚVOD

Volný pohyb osob je nepochybně jednou z klíčových oblastí pro fungování vnitřního trhu v rámci Evropské unie (dále jen „EU“). I proto je tomuto tématu věnováno mnoho pozornosti jednak v odborných publikacích a jednak v médiích. V současnosti se dostává do popředí zejména v souvislosti s mnohdy kontroverzním rozšiřováním této svobody na státní příslušníky zemí, které nejsou členy EU.

I když imigrační a azylová politika tradičně patřila do působnosti jednotlivých států, v poslední době se projevil nový trend postupného přenášení iniciativy na evropskou úroveň. Toto přenášení pravomocí je pro většinu států velmi citlivým a často diskutovaným tématem. Dotýká se totiž otázek národní suverenity. V této souvislosti mohu vzpomenout nedávnou bouřlivou diskuzi, která se rozpoutala kolem ratifikace Lisabonské smlouvy, kdy se „trnem v oku“ stala mj. migrační politika. Z uvedených důvodů stoupá pozornost směřující k oblasti volného pohybu osob ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, což bylo jednou z příčin mého výběru tématu práce.

Zároveň jsem nabyla přesvědčení, že zpracování práce na uvedené téma poslouží k získání přehledu o aktuální právní situaci v této oblasti. S ohledem na vývoj imigračních politik, který vede k jejich harmonizaci jednotlivými členskými státy, došlo totiž v posledním desetiletí k velkému nárůstu přijatých legislativních aktů na úrovni EU. Právní úprava týkající se postavení státních příslušníků třetích zemí se díky tomu stala především pro laickou veřejnost nepřehlednou a těžko uchopitelnou.

Jak je z výše uvedeného patrné, problematika státních příslušníků třetích zemí je poměrně dosti široká, a proto svou pozornost soustředím pouze na nejpalčivější otázky. Touto prací bych tak chtěla dosáhnout především přehledného zpracování a vyhodnocení současné legislativy, judikatury a praxe členských států týkající se otázky postavení státních příslušníků třetích zemí v rámci EU. Současně se pokusím vystihnout nové aspekty, které přinesly do této problematiky v posledních letech přijaté směrnice. V této práci tak nezůstane prostor na detailní rozbor všech souvisejících právních institutů.

Co se týče plánované systematiky práce, hned úvodní kapitolu věnuji stručnému výkladu základních pojmů, které jsou nutné pro správnou interpretaci systému fungování EU. V následující kapitole se zaměřím na tu část primárního práva, v níž lze najít ustanovení dotýkající se postavení státních příslušníků třetích zemí. V případě Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“) již odkazuji na její znění platné po nabytí účinnosti Lisabonské smlouvy a současně ponechávám odkazy na znění před

nabytím účinnosti této smlouvy. Budu se také zmiňovat o změnách, které Lisabonská smlouva přináší, i když ta ve velké míře strukturu zakládacích smluv, stejně jako naprostou většinu principů fungování zachovává a co se týče postavení státních příslušníků třetích zemí dochází jen k několika ne příliš významným úpravám. Mimo tzv. zakládací smlouvy poskytnu přehled Schengenského acquis.

V dalších částech práce se již zaměřím na právní úpravu obsaženou v sekundárních aktech, zejména ve směrnicích. Nejprve se budu zabírat směrnicemi upravujícími postavení státních příslušníků zemí mimo EU bez vazby na občanství EU, tj. směrnicí 2003/86/ES¹ a směrnicí 2003/109/ES², a poté navážu kapitolou zabývající se postavením rodinných příslušníků občana EU, kteří nejsou občany EU, do níž jsem zařadila zlomovou směrnicí 2004/38/ES³ nahrazující podstatnou část dosavadní sekundární legislativy. V tomto směru neopominu judikaturu Evropského soudního dvora úzce související s postavením státních příslušníků třetích zemí. Šestou kapitolu věnuji zvláštním režimům pro cizí státní příslušníky na základě vnějších smluv EU. Práci zakončím tématem postavení žadatelů či osob se zvláštním režimem podle mezinárodního práva.

Ve své práci využiji jednak prameny primárního práva Evropských společenství a jednak i akty sekundární legislativy, a to především směrnice. S ohledem na nemalý význam preambulí směrnic pro interpretaci některých sporných otázek se zmíním i o těchto ustanoveních. A jak již bylo výše nastíněno, opomenuta nezůstane ani úprava ve vnějších smlouvách.

Teoretickým podkladem pro zpracování tématu jsou jak české, tak i zahraniční monografie zaměřené na evropské právo. Bez povšimnutí nezůstanou ani odborné články a primární zdroje. Z časopisů jsem zvolila ty, které se alespoň okrajově dotýkaly tématu volného pohybu osob, a to především *Jurisprudence*, *Právní rozhledy*, *Právník* a ze zahraničních pak *Common Market Law Review*.

¹ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3.10.2003. (dále jen „směrnice 2003/86/ES“)

² Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývacími rezidenty. Úř. věst. L 016, 23.01.2004. (dále jen „směrnice 2003/109/ES“)

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30.4.2004. (dále jen „směrnice 2004/38/ES“)

1. Základní pojmy

I když těžištěm této práce je problematika postavení státních příslušníků třetích zemí ve vztahu k volnému pohybu osob, přesto považují za nezbytné se v úvodu a ve stručnosti zabývat základními pojmy jako je např. vnitřní trh, volný pohyb osob apod.

Pro Evropské společenství (dále jen „ES“) je od jeho vzniku typické úsilí dosáhnout hospodářského růstu a rozvoje. Jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle je tzv. vnitřní trh. Pojem **vnitřního trhu** je tedy základním východiskem pro mnoho odvozených institutů. Jeho definici nalezneme v článku 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“, ex čl. 14 SES) jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv, tj. Smlouvy o Evropské unii a SFEU. Tyto čtyři svobody, volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, jsou navzájem natolik provázané, že jedna by v podstatě nemohla existovat bez druhé.

Cílem zavedení tzv. vnitřního trhu bylo především odstranění překážek a omezení, které by bránily v hospodářském rozvoji. Původně se plánovalo vytvořit prostor bez vnitřních hranic, tzv. vnitřní trh, do konce roku 1969. Postupně se však začalo ukazovat, že tento termín není možné splnit. V roce 1988 byla předložena tzv. Cecchiniova zpráva, která analyzuje hospodářské důsledky společného vnitřního trhu⁴ a dále pak poukazuje na to, jaké ztráty Unie musí nést kvůli nedokončenému vnitřnímu trhu (ročně až 6,5 %HDP)⁵. Bylo tedy jasné, že se vnitřní trh musí dovést bez zbytečného odkladu. Přijetím Jednotného evropského aktu byl plán završení vnitřního trhu upraven a stanovil se nový termín, a to do konce roku 1992. Tento termín byl dodržen a došlo tak k odstranění většiny překážek a omezení trhu. Maastrichtská smlouva vnitřní trh rozšířila o zavedení hospodářské a měnové unie. Na jaře roku 2006 Komise oznámila, že provede celkovou revizi vnitřního trhu.

Vytváření vnitřního trhu EU je kontinuálním procesem, který nikdy nelze považovat za dokončený, neboť je nutné neustále reagovat na podněty zvenčí (např. globalizace, klimatické změny, závislost na zásobování energií, dopady finanční a hospodářské krize aj.) a také na podněty vnitřní (např. stárnutí populace a také úprava a zjednodušování legislativy)⁶. Z uvedeného můžeme vyvodit závěr, že vnitřní trh je pro Evropu stále

⁴ WEIDENFELD, Werner. WESSELS, Wolfgang. *Evropská unie od A do Z, příručka evropské integrace*. Praha, Univerzita Karlova, Vydavatelství Karolinum, 1997, 398 s. ISBN 80-7184-413-6.

⁵ Vnitřní trh EU, Stručná historie vnitřního trhu. Dostupné na [www: <http://www.euroskop.cz/8732/sekce/strucna-historie-vnitriho-trhu/>](http://www.euroskop.cz/8732/sekce/strucna-historie-vnitriho-trhu/).

⁶ Viz poznámka č. 8.

otevřenou otázkou. Na tomto místě se však neodvažují predikovat, jakým směrem se bude dále vyvíjet.

S pojmem vnitřního trhu, jak jsem již předeslala výše, souvisí **volný pohyb osob**. Účelem volného pohybu osob je odstraňování překážek, které by mohly bránit přesunu osob z jednoho členského státu do druhého. Tato svoboda se uplatňuje nejen ve všech členských státech EU, ale také v zemích Evropského hospodářského prostoru (tj. v Norsku, na Islandu a v Lichtenštejnsku). Co se týče Švýcarské konfederace, je sjednána zvláštní bilaterální úprava obdobného obsahu.

V této práci bude v nemalé míře používán také pojem **státní příslušník třetí země**. Již z názvu lze vydedukovat, že jde o osobu se státní příslušností země, která není členem EU. Půjde tedy o občana země mimo EU, nebude-li v této práci výslovně uvedeno, že se pro účely dané kapitoly pod tento pojem řadí i další kategorie osob. V případě, že osoba má dvojí státní příslušnost, přičemž jedna z nich je státní příslušnost členského státu EU, považujeme ji za občana EU (viz dále Kapitola 2.1.8.1. Volný pohyb osob, rozsudek Michelletti).

Je patrné, že definice státního příslušníka třetí země je velmi úzce propojena s občanstvím Unie, neboť jde zkrátka o osobu, která postrádá občanství EU. Volný pohyb osob tak navazuje na další pojem, a to **občanství Unie**. Dle článku 20 SFEU (ex čl. 17 SES) je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji. Státní příslušnost členského státu je tak zachována a dokonce tvoří nezbytný předpoklad pro přiznání občanství EU. Navíc povinnosti státu vůči svým občanům nejsou dotčeny, stejně tak jako povinnosti občanů vůči svému státu.⁷

V souvislosti s postavením státních příslušníků třetích zemí a s volným pohybem osob se často můžeme setkat s pojmem „**prostor svobody, bezpečnosti a práva**“. Témata prostoru svobody, bezpečnosti a práva byla zakotvena Maastrichtskou smlouvou, která je zahrnula pod třetí pilíř nazvaný jako Spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. V rámci tohoto pilíře EU nemohla přijímat závazné právní akty. To však změnila Amsterodamská smlouva, kterou byla přesunuta větší část agendy třetího pilíře do pilíře prvního, tj. do SES. EU tak získala pravomoc přijímat v této oblasti závazné právní akty. Policejní a soudní spolupráce v trestních věcech však nadále zůstala ve třetím pilíři. Lisabonská smlouva však tuto pilířovitou strukturu zrušila.

⁷ ŠIŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, s. 246. ISBN 9788072016808.

Pojem „prostor svobody, bezpečnosti a práva“ je složen ze tří hesel. Pod heslem „svoboda“ se řadí témata migrace, azylu, ochrany vnějších hranic EU a někdy i lidská práva. Heslo „bezpečnost“ zahrnuje spolupráci policie, výměnu informací mezi státy v oblasti boje proti kriminalitě, boj proti organizovanému zločinu a korupci, boj proti terorismu, management krizí týkajících se více států, prevence kriminality a společnou protidrogovou strategii. Pod heslem „právo“ se skrývá problematika spolupráce mezi justičními orgány, přibližování procesních práv v národních právních řádech za účelem zajištění společných standardů, vzájemné uznávání občanskoprávních a trestních rozhodnutí a odstraňování mezistátních překážek v řízení o civilních a rodinných věcech a konečně přístup ke spravedlnosti a kompatibilita národního a evropského práva s mezinárodním právem.⁸

⁸ ČIŽINSKÝ PAVEL. Úvod do „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie. Článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturní centrum Praha, leden 2005.

2. Základy právní úpravy v primárním právu

S problematikou volného pohybu osob ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí se v rámci primární právní úpravy můžeme setkat zejména v **SES**. Nicméně úprava této problematiky je zde poměrně kusá. Také proto na ni navazuje judikatura Soudního dvora a později i sekundární akty.

SES je dnes již přejmenovaná na SFEU a novelizovaná Lisabonskou smlouvou, jejíž ratifikací došlo ve vztahu k volnému pohybu osob k několika ne příliš výrazným změnám, o nichž bude pojednáno dále.

Konečně práva a povinnosti související s volným pohybem osob jsou rozvíjena i v tzv. **Schengenských smlouvách**, o nichž bude podán podrobnější výklad v závěrečné části kapitoly. Tyto Schengenské dohody měly zajistit odstranění překážek volného pohybu osob a kontrol na vnitřních hranicích.

2.1. Zakládací smlouvy a smlouvy je pozměňující

Lze konstatovat, že prvotním impulsem pro vznik a existenci ES byla snaha o vytvoření ekonomické kooperace v rámci evropského prostoru. K uskutečnění tohoto cíle se začalo plánovat zavedení systému tzv. vnitřního trhu, který se však realizoval až mnohem později.

Evropská integrace je založena na třech zakládacích smlouvách: Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli⁹ – tzv. Pařížská smlouva, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství¹⁰ a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii¹¹ - tzv. Římské smlouvy. Časem vznikla potřeba tyto smlouvy přizpůsobit novým podmínkám, a proto bylo později přijato několik pozměňujících smluv, z nichž tou poslední a v nedávné době velmi diskutovanou je Lisabonská smlouva (viz dále).

⁹ Evropské společenství uhlí a oceli zkráceně označováno jako ESUO (dále také jen „ESUO“).

¹⁰ Evropské hospodářské společenství zkráceně označováno jako EHS.

¹¹ Evropské společenství pro atomovou energii zkráceně označováno jako Euratom.

2.1.1. Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

Dne 18. dubna 1951 byla v Paříži podepsána Smlouva o založení ESUO, která vstoupila v platnost 25. července 1952. Ke smlouvě přistoupilo šest států, a to Německo, Francie, Belgie, Nizozemí, Lucembursko a Itálie. Platnost smlouvy byla stanovena na 50 let. V roce 2002 ESUO zaniklo, jelikož chyběla vůle členských států obnovit platnost smlouvy. Dodnes má však Smlouva o založení ESUO svůj význam především z hlediska vývoje volného pohybu osob a vůbec vývoje EU.

Prvotním cílem smlouvy bylo vytvořit společný trh uhlí a oceli. Nástrojem k dosažení tohoto cíle se stal mj. volný pohyb pracovníků omezený pouze na státní příslušníky členských států. Členské státy takto chtěly dosáhnout především hospodářského rozvoje a zvyšování životní úrovně.

2.1.2. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství

Dne 25. března 1957 byla v Římě podepsána Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství společně se Smlouvou o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

Cílem této smlouvy bylo dosáhnout hospodářského růstu a rozvoje a dále zvyšovat životní úroveň. Prostředkem k naplnění tohoto cíle mělo být vytvoření společného trhu a postupné odstraňování rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států. Význam této smlouvy pro volný pohyb osob spočívá zejména v tom, že poprvé došlo k detailnějšímu popisu mechanismu volného pohybu osob, zatím pouze pracovníků, a to ve Hlavě III.

2.1.3. Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

Cílem této smlouvy bylo dosažení rozvoje jaderného průmyslu a tím i zvyšování životní úrovně v členských státech. V článku 96 se hovoří o volném pohybu a přístupu k zaměstnání v jaderném oboru státních příslušníků členských států s výhradou omezení vyplývajících z veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Zároveň je zde stanovena možnost upravit tuto oblast směrnicemi o způsobech uplatňování přijatými Radou.

Z výše uvedeného vyplývá, že se prozatím neuvažovalo o tom, aby i státní příslušníci třetích zemí mohli využívat volného pohybu. Pouze v Kapitole X Hlavy druhé je

v této souvislosti upravena možnost uzavřít dohody a úmluvy s třetím státem, mezinárodní organizací nebo příslušníkem třetího státu.

2.1.4. Jednotný evropský akt

Jednotný evropský akt představuje první zásadní změnu zakládacích smluv. Byl přijat dne 28. února 1986. Tento dokument stanovil jakožto hlavní cíl integračního úsilí vytvoření vnitřního trhu. Vnitřní trh je v Jednotném evropském aktu definován jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu podle smlouvy. K dosažení tohoto cíle měla sloužit především změna ve způsobu rozhodování Rady, a to ve prospěch kvalifikované většiny. Termín dovršení vnitřního trhu byl stanoven na prosinec 1992. V návaznosti na zavedení vnitřního trhu se však objevilo mnoho otazníků. Zejména se začalo řešit, zda a jakým způsobem se bude v budoucnosti regulovat pohyb státních příslušníků třetích zemí.

2.1.5. Smlouva o Evropské unii – tzv. Maastrichtská smlouva

Dne 7. února 1992 byla podepsána Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) a po ratifikaci dvanácti členskými státy vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Tato smlouva představuje jednu z nejvýznamnějších změn, kterými prošly zakládací smlouvy. Mj. zakotvila pojem Evropské unie či přejmenovala Evropské hospodářské společenství na Evropské společenství.

Na základě této smlouvy byly vybudovány **tři základní pilíře**, a to komunitární pilíř zahrnující ES, společná zahraniční a bezpečnostní politika a spolupráce v oblasti justice a vnitra. Tím se vytvořila půda pro celkové upevnění integrace. Do třetího pilíře, tj. spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí, byla zařazena témata prostoru bezpečnosti, svobody a práva v rámci EU. Spolupráce v rámci třetího pilíře probíhala na mezivládní úrovni. Charakteristickým rysem byla tedy jednomyslnost rozhodnutí přijímaných členskými státy, což prakticky znamenalo daleko menší míru flexibility. Unijní nástroje právních aktů třetího pilíře tvořila rámcová rozhodnutí, rozhodnutí, společné postoje a úmluvy.

Další podstatnou změnou bylo zavedení **občanství Unie**. Občan jakéhokoliv členského státu EU se stal zároveň občanem EU. Na občanství EU byla navázána některá další práva, a to zejména právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s omezeními a podmínkami stanovenými SEU a opatřeními k jejímu provedení.

Jedním z podnětů vytvoření institutu občanství Unie bylo rozšiřování osobního rozsahu úpravy článku 39 SES, který výslovně hovořil pouze o volném pohybu pracovníků, tedy ekonomicky aktivních osob. Zlom nastal v 90. letech 20. stol., kdy byl přijat soubor směrnic, které se zabývaly postavením osob ekonomicky neaktivních¹². Na druhou stranu tyto směrnice kladly podmínku dispozice dostatečnými finančními prostředky pro pobyt v jiném členském státě a zůstává tedy otázkou, nakolik je lze vztahovat k ekonomicky neaktivním osobám. Také v judikatuře nacházíme snahu o extenzivní výklad článku 39 SES. Především v rozsudku ve věci Antonissen¹³ soud prohlásil, že pod článek 39 spadají i ekonomicky neaktivní osoby a že článek 39 nepřináší vyčerpávající výčet práv.¹⁴ Bylo tak zřejmé, že si EU již nevystačí s volným pohybem pracovníků, ale bude muset tuto svobodu rozšířit na všechny občany EU.

SEU upravila také režim asociačních dohod. Předpokladem pro uzavření asociační dohody s jedním nebo více třetími státy nebo mezinárodními organizacemi je kladný posudek Evropského soudního dvora. Jestliže je negativní, může asociační dohoda vstoupit v platnost jen, je-li schválena konferencí představitelů vlád členských států.

2.1.6. Amsterodamská smlouva

Tato smlouva byla přijata na zasedání Evropské rady v Amsterdamu ve dnech 16. a 17. června 1997 a podepsána 2. října 1997. V platnost vstoupila až 1. května 1999.

Podpisem Amsterodamské smlouvy byla s výjimkou policejní a soudní spolupráce v trestních věcech přesunuta spolupráce v oblasti jednotného vnitřního trhu ze třetího do prvního pilíře. Do prvního pilíře tak přešla zejména přistěhovalecká a azylová problematika, volný pohyb v rámci EU a kontrola vnějších hranic. Šlo o zlomový okamžik, neboť tyto oblasti byly tak zahrnuty do pravomocí orgánů EU a to pochopitelně vedlo k posílení integrace v rámci EU. Šlo vlastně o přirozenou reakci členských států zejména na nelegální přistěhovalectví a vzestup mezinárodního zločinu i celkovou těžkopádnost rozhodovacího procesu ve třetím pilíři.

Přijetím Amsterodamské smlouvy byla SES navíc rozšířena o Hlavu IV, tj. o vízovou, azylovou, přistěhovaleckou i jinou politiku týkající se volného pohybu osob a dále

¹² Jde o směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu osob žijících z nezávislých příjmů, směrnice Rady č. 90/365/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu placených a neplacených pracovníků po skončení jejich profesní činnosti a konečně směrnice Rady č. 93/96/EHS ze dne 29. října 1993, o právu pobytu studentů.

¹³ C-292/89 Antonissen [1991] ECR I-745.

¹⁴ Ibid, bod 11.

o Hlavu VIII týkající se politiky zaměstnanosti, což velmi úzce souvisí s volným pohybem osob. Nově byla upravena taktéž společná zahraniční a bezpečnostní politika.

Amsterodamská smlouva **prohloubila evropské občanství**, neboť s ním spojila mj. politická práva. Zavedla také právo každého občana obracet se písemně ve svém jazyce na orgány EU a právo na odpověď ve stejném jazyce.

Prohloubením občanství EU došlo k sociálnímu a politickému vyloučení státních příslušníků třetích zemí žijících na území EU, kteří nespádli do rámce evropského občanství. Je otázkou, zda je takováto úprava v souladu se základními demokratickými principy a zda nejde pouze o důsledek uplatňování politických sfér vlivu. Dle mého názoru by se toto v individuálním případě skutečně mohlo dostat na pomyslnou hranici porušování lidských práv.

Amsterodamská smlouva mj. upravila princip posílené spolupráce (užší spolupráce či flexibilita). Názorným příkladem, jehož prostřednictvím se tento princip uplatňuje, je schengenský systém (viz dále kapitola 2.2. Schengenské *acquis*).

Zhruba půl roku po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost se konal ve dnech 15.-16. října 1999 **Tamperský summit**, na němž Evropská rada přijala rozhodnutí o vytvoření tzv. prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Mj. se zde projednala i společná azylová a migrační politika. Vyslovil se také požadavek spravedlivého zacházení s občany třetích států a řízení migračních toků.

Tamperský summit stanovil ambiciózní časový harmonogram na léta 1999 – 2004, během něhož měl být budován prostor svobody, bezpečnosti a práva. Budování tohoto prostoru bylo rozděleno do čtyř bloků: společná azylová a migrační politika, evropský prostor práva, celounijní boj proti kriminalitě a silnější vnější akce Unie. V letech 1999 - 2004 probíhalo přechodné pětileté období dle hlavy IV SES, kdy musela Rada EU rozhodovat o právních normách v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva až na výjimky jednomyslně¹⁵.

Ve dnech 4.-5. listopadu 2004 byl schválen **tzv. Haagský program**, někdy označován jako Tampere II, který stanovil další cíle navazující na již učiněné kroky k vytvoření jednotného vnitřního trhu a tedy i k usnadnění volného pohybu osob, a který měl rozvíjet další budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva na příštích pět let. Haagský program nebyl právně závazným dokumentem. Šlo o politický program, který měl

¹⁵ ČIŽINSKÝ PAVEL. *Úvod do „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ Evropské unie. Článek pro www.migraceonline.cz. Multikulturní centrum Praha, leden 2005.*
Dostupné na [www: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955293>](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1955293).

přizpůsobit tamperké závěry novým podmínkám a Smlouvě o Ústavě pro Evropu podepsané 29. října 2004 v Římě¹⁶.

2.1.7. Smlouva z Nice

Rozšíření EU si vyžádalo další revizi zakládacích smluv, k níž došlo v roce 2003 ratifikací Smlouvy z Nice.

Smlouva z Nice byla podepsána v únoru 2001 a vstoupila v platnost v únoru 2003. Jejím hlavním záměrem je završení procesu započatého Amsterodamskou smlouvou. Smlouva z Nice přinesla řadu dílčích změn i v oblastech zahraniční a bezpečnostní politiky, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, sociální politiky a spolupráce s třetími státy.

Během zasedání Evropské rady v Nice byla deklarována Listina základních práv občanů EU. Sepsáním Listiny byl pověřen Konvent složený z představitelů hlav států a vlád, předsedy Komise i poslanců Evropského parlamentu a parlamentů národních. Konvent měl za úkol připravit dokument, který by obsahoval občanská, politická, ekonomická a sociální práva pro občany žijící na území EU. Výsledkem byla zmíněná Listina.

Pro volný pohyb osob a státních příslušníků třetích zemí je Listina základních práv občanů EU významná zejména svou úpravou práva svobodné volby povolání, práva pracovat, práva na azyl, ochrany v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání, zákazu diskriminace a konečně samotného práva na volný pohyb a pobyt. Listina se nakonec nestala součástí Smlouvy z Nice a není tedy právně závazná, nicméně proniká do judikatury Evropského soudního dvora¹⁷.

2.1.8. Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva byla slavnostně podepsána v Lisabonu dne 13. prosince 2007 a po ratifikaci všemi členskými státy vstoupila dne 1.12.2009 v platnost, čímž došlo k uzavření několikaletého procesu institucionální reformy EU.

¹⁶ ČIŽINSKÝ PAVEL. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“*. Článek pro www.migraceonline.cz, Multikulturální centrum Praha, leden 2005.

Dostupné na [www: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957167>](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957167).

¹⁷ Ve věci C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769 Evropský soudní dvůr poprvé výslovně uznal, že Listina základních práv může být uplatňována u Soudu, neboť představuje právní úpravu základních práv uznaných v právním řádu EU (konkrétně jde o odkaz na dodržování lidských práv a základních svobod v článku 6 SEU).

Na rozdíl od neúspěšné Evropské ústavní smlouvy se nejedná o zcela nový dokument, ale pouze o novelizaci základních smluv EU. Struktura těchto smluv navíc zůstává ve značné míře zachována.

Lisabonská smlouva přináší celou řadu zásadních změn primárního práva EU. Nejvýznamnější z nich je vymezení rozdělení pravomocí mezi EU a členskými státy, zánik dosavadní pilířové struktury EU, zavedení právní subjektivity EU a zakotvení právní závaznosti Listiny základních práv EU. Lisabonská smlouva také posiluje úlohu Evropského parlamentu a národních parlamentů.

Co se však týče úpravy volného pohybu a postavení státních příslušníků třetích zemí, nepřináší Lisabonská smlouva žádné převratné změny, ale pouze navazuje na základy společného postupu položené již Amsterdamskou smlouvou z roku 1997.

Co by se však mohlo dotknout výše uvedené oblasti, je nově zavedená možnost rozhodovat nikoliv jednomyslně, ale kvalifikovanou většinou a také zakotvení tzv. obecných přechodových klauzulí. K přijetí návrhu Komise nově není potřeba souhlasu všech členských států, nýbrž se uplatní **tzv. zásada dvojí většiny**, tzn. souhlas 55 % členských států, které zároveň reprezentují 65 % obyvatel EU. Za účelem ochrany menších zemí je navíc stanovena blokační menšina, která musí být tvořena nejméně čtyřmi členskými státy.

Nový systém hlasování se uplatní až od roku 2014 a ještě v roce 2017 budou mít členské státy možnost požádat o uplatnění hlasování kvalifikovanou většinou v podobě stanovené Nicejskou smlouvou.¹⁸

Tzv. obecné přechodové klauzule neboli passerelle umožňují provádět změnu hlasování z jednomyslnosti na kvalifikovanou většinu, aniž by bylo nutné novelizovat SES. Tato možnost změny způsobu hlasování se vztahuje na všechny politiky s výjimkou vojenství a obrany. K přijetí rozhodnutí o takové změně je však nadto třeba souhlasného stanoviska Evropského parlamentu a absence nesouhlasu ze strany parlamentu jakéhokoli z členských států (tento nesouhlas lze uplatnit ve lhůtě šesti měsíců od oznámení záměru Evropské rady).

V této souvislosti musím poukázat také na obávané, nově zakotvené ustanovení čl. 79 odst. 1 SFEU. Toto ustanovení hovoří o cíli společné přistěhovalecké politiky, kterým je zajištění **účinného řízení migračních toků, spravedlivého zacházení pro státní příslušníky třetích zemí** oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení

¹⁸ *Evropa, Lisabonská smlouva, Smlouva pro Evropu 21. století* [online]. Dostupné na [www: <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_cs.htm>](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_cs.htm).

nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem. Právě toto ustanovení se stalo předmětem kritiky. Podle názoru některých českých politiků¹⁹ z něj vyplývá, že složení a počet uprchlíků již nebude v pravomoci České republiky, ale pouze v pravomoci EU.

Je faktem, že Lisabonská smlouva zavádí **tzv. zásadu solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy**, a to i na finanční úrovni²⁰. Toto ustanovení je reakcí na neudržitelnou imigraci především v případě středomořských států, které jsou rozvojovým zemím nejbliže. V těchto zemích se přistěhovalci umísťují do přeplněných detenčních táborů. Proto také vznikla potřeba nastalou situaci nějakým způsobem začít řešit.

Zůstává však otázkou, zda se vyjádřením „spravedlivé rozdělení odpovědnosti“ míní přímo přidělování imigrantů do určité země. Dle mého názoru tomu tak není, neboť by s ohledem na omezování svobodné volby hostitelské země docházelo minimálně k porušování základních práv, k jejichž dodržování se členské státy zavázaly jednak v rámci Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“) a jednak v rámci Listiny základních práv EU, která se platností Lisabonské smlouvy stala právně závaznou.

Navíc čl. 79 odst. 5 SFEU zaručuje **právo členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí** přicházejících na jejich území s cílem hledat práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. Takto je zajištěna ochrana vnitřního pracovního trhu proti nezvladatelnému přílivu cizích státních příslušníků pohybujících se volně za prací.

Posledním argumentem hovořícím ve prospěch Lisabonské smlouvy je to, že zásada spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy není zase až takovou novinkou, neboť se již ve Smlouvě z Nice v článku 63 odst. 2 písm. b) hovoří o podpoře vyváženého rozdělení úsilí, které je spojeno s přijímáním uprchlíků a vysídlených osob a s jeho důsledky, mezi členské státy. Lisabonská smlouva tak v podstatě tento princip převzala.

Mohu tedy konstatovat, že se s největší pravděpodobností budou hledat jiná řešení než je přidělování imigrantů do určitých zemích, a to i s ohledem na to, že by nucené přerozdělování imigrantů vyvolalo značnou nevoli členských států a hlavně samotných občanů EU. Považuji tak výše uvedené obavy za liché.

¹⁹ Mám zde na mysli vyjádření skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky v návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podanému dne 29. září 2009 k Ústavnímu soudu České republiky.

²⁰ Článek 80 Smlouvy o fungování Evropské unie. Úř. v. C 115 ze dne 9. května 2008.

Závěrem lze konstatovat, že největším přínosem Lisabonské smlouvy je jednoznačné posílení akceschopnosti EU. Nové směrnice a nařízení by se tak mohly zaměřit přímo na řešení problému, a to aniž by byla snížena efektivita dosažení předsevzatého cíle nutností dosáhnout úplné shody všech členských států. Na druhé straně je nutné mít na paměti, že v žádném případě by nemělo docházet k ignorování zájmů a názorů menšiny.

Na tomto místě je také třeba podotknout, že povědomí široké veřejnosti o Lisabonské smlouvě stále není na příliš vysoké úrovni. Lisabonská smlouva tak zůstává v závoji pochybností a nedůvěry, a to i přestože je platná a tudíž právně závazná.

2.1.9. Smlouva o fungování Evropské unie v platném znění

2.1.9.1. Volný pohyb osob

Volný pohyb osob je upraven v Hlavě IV, článku 45 až 55 SFEU (ex Hlava III, čl. 39 až 55 SES). Tato svoboda má tři složky: svoboda volného pohybu pracovníků (čl. 45 SFEU, ex čl. 39 SES), svoboda usazování (čl. 49 SFEU, ex čl. 43 SES) a svoboda poskytování služeb (čl. 56 SFEU, ex čl. 49 SES). Základní svobody se vztahují pouze na státní příslušníky členských států ES, což vyplývá již z článku 20 SFEU (ex čl. 17), dle něhož pouze občané, tj. státní příslušníci členských států, mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou. Takové omezení osobní působnosti SES lze vysledovat ještě v článku 49, 56 a nepřímo v článku 45 SFEU (ex čl. 43, 49 a 39 SES), čemuž nasvědčuje i judikatura Soudního dvora.

V případě **Awoyemi**²¹ Soudní dvůr potvrdil, že volný pohyb osob není možné vztahovat na státní příslušníky třetích zemí. V této věci šlo o nigerijského státního příslušníka žijícího v Belgii, držitele britského řidičského průkazu, který byl obviněn z toho, že řídil automobil bez platného průkazu.

Soudní dvůr prohlásil, že se pan Awoyemi nemůže dovolávat ustanovení SES o volném pohybu osob, neboť ta se vztahují pouze na státní příslušníky členských států EU. Nicméně směrnice může do svého aplikačního rámce zahrnout i příslušníky třetí země, pokud svoji působnost neomezí pouze na příslušníky členských zemí EU. Tak se stalo i v případě pana Awoyemi, kdy se v preambuli tehdy platné směrnice 80/1263/EHS²² vyskytovalo ustanovení o tom, že zákaz diskriminace (myšleno co do oblasti, kterou

²¹ C-230/97 Awoyemi [1998] ECR I-6781.

²² Směrnice Rady 80/1263/EHS ze dne 4. prosince 1980 o zavedení řidičského průkazu Společenství. Úř. věst. L 375, 31.12.1980.

směrnice upravuje) se aplikuje také na státní příslušníky třetích zemí. Dle mého názoru tento rozsudek v podstatě obešel tehdy platný článek 17 SES (dnes čl. 20 SFEU), neboť lze tvrdit, že se prostřednictvím sekundárních aktů a tedy i směrnic na státní příslušníky třetích zemí nepřímou vztahuje i SES. Na druhou stranu toto představuje jisté upevnění práva občanů EU volně se pohybovat.

Státní příslušnost tak bezpochyby při určování práv osob hraje klíčovou roli. V této souvislosti vyvstává otázka, jak se postavit k osobám, které mají dvě nebo dokonce několik státních příslušností. K tomu se Soudní dvůr vyslovil poprvé v rozsudku **Michelleti**²³. Dle jeho závěrů se *osoby s dvojí státní příslušností EU a současně třetí země považují za státní příslušníky EU*²⁴.

V případě Michelleti šlo o spor mezi panem Mario Vicente Micheletti a regionálním úřadem a ministerstvem vnitra Španělska. Pan Micheletti měl dvojí státní příslušnost, a to argentickou a italskou, přičemž italským občanem se stal později než argentinským. Pan Micheletti ve Španělsku požádal o dočasný průkaz pro povolení pobytu. Po předložení jeho italského pasu mu byl španělskými úřady vydán s dobou platnosti šest měsíců. Předtím než vypršela platnost tohoto průkazu, pan Micheletti si požádal o trvalý průkaz, aby mohl pracovat ve Španělsku jako zubní lékař. Tato jeho žádost však byla zamítnuta s odůvodněním, že podle španělského občanského zákoníku v případě dvojí státní příslušnosti má přednost státní příslušnost toho státu, v němž daná osoba obvykle pobývá, tzn. u pana Micheletti státní příslušnost Argentiny.

Proti tomuto rozhodnutí se pan Micheletti odvolal. Španělský národní soud následně položil otázku Soudnímu dvoru, zda je možno považovat uvedenou národní právní úpravu za kompatibilní s komunitárním právem.

Soudní dvůr zde zdůraznil, že článek 52 SES (dnes čl. 59 SFEU) přiznává svobodu usazování pouze příslušníkům členských států EU. Podle mezinárodního práva je na každém státu, jaké podmínky stanoví pro nabytí a ztrátu občanství. Nicméně není možné, aby členský stát EU takto omezil účinky nabytí občanství jiného členského státu ukládáním dalších podmínek s ohledem na výkon základní svobody poskytnuté SES. Tudíž jakmile jednou osoba získá status státního příslušníka některého z členských států EU, ostatní členské státy nejsou oprávněny odvolávat se na to, že daná osoba je státním příslušníkem

²³ C-360/90 Micheletti [1992] ECR I-4239.

C-122/96 Saldanha and MTS Securities Corporation v. Hiross Holdings AC [1997] ECR I-5325.

²⁴ C-360/90 Micheletti [1992] ECR I-4239, bod 15.

nečlenské země.²⁵ *Komunitární právo tedy vylučuje, aby členský stát osobu s dvojí státní příslušností, a to státní příslušností členské země a země mimo EU, považoval za státního příslušníka třetí země.*²⁶ S tímto názorem soudu nemohu jinak než souhlasit, neboť v opačném případě by to v podstatě znamenalo, že španělský občanský zákoník obchází článek 17 SES (dnes čl. 20 SFEU), který výslovně přiznává každé osobě se státní příslušností členského státu občanství EU a tedy i veškerá s ním spojená práva.

Jak vyplývá z výše uvedeného státní příslušníci třetích států a osoby bez státní příslušnosti nedisponují žádnými originálními oprávněními vyplývajícími ze základních svobod. Státní příslušníci třetích zemí nicméně těmito oprávněními disponují **derivativně** na základě sekundárního práva, popř. na základě smlouvy se třetím státem.

Příslušníci třetích států mohou odvozovat svá práva také z postavení svých příbuzných. V tomto případě mají postavení **tzv. odvozených beneficentů**, které závisí na existenci určitého vztahu k občanům EU.

Lze si položit otázku, proč se takto rozšiřuje působnost SES i na státní příslušníky třetích zemí, tj. na osoby, na něž by se v podstatě komunitární úprava vztahovat neměla. Tuto otázku je možné si zodpovědět pouze jediným možným způsobem. V případě, že by nebylo umožněno těmto osobám cestovat, tj. volně se pohybovat, spolu s občany EU, došlo by k nepřímému omezení základních svobod občanů EU. Bez existence této úpravy by totiž státní příslušníci členských států EU nemohli být následováni svými blízkými rodinnými příslušníky. To by fakticky znamenalo, že se občané EU migrace z objektivních důvodů, zejména pro zachování integrity rodiny, zdrží. Obdobně si můžeme vysvětlit i to, proč jsou tzv. odvozeným beneficentům přiznána i další práva jako např. právo na rovné zacházení v zaměstnání, vzdělávání dětí a sociální práva.

Z výše uvedeného je zřejmé, že pro určení rozsahu a obsahu práv je významným východiskem státní příslušnost. V této souvislosti se ukazuje velmi problematickým článek čl. 18 SFEU (ex čl. 12 SES), který zakotvuje zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti. V případě, že by se vztahoval pouze na státní příslušníky členských zemí EU, došlo by v podstatě k jeho porušení, neboť by se vyloučila ochrana státních příslušníků třetích zemí. To by mělo negativní následky zejména v případě jejich usazení v členském státě EU. Na druhé straně je těmto osobám v souladu s článkem 11 směrnice 2003/109/ES přiznáno v určitých oblastech²⁷ rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu.

²⁵ Ibid, bod 9, 10, 11.

²⁶ Ibid, bod 15.

²⁷ Viz kapitola 2.2.3. Práva státních příslušníků třetích zemí – rezidentů.

S ohledem na uvedené jsem přesvědčena, že v budoucnu můžeme očekávat vývoj směrem k dalšímu rozšíření práv a povinností státních příslušníků třetích zemí.

2.1.9.2. Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky

SES upravovala v Hlavě IV vízovou, azylovou a přistěhovaleckou politiku a jiné politiky týkající se volného pohybu osob. Ratifikací Lisabonské smlouvy došlo k přejmenování této hlavy na „Prostor svobody, bezpečnosti a práva“, avšak k výraznějším změnám nedošlo (viz kapitola 2.1.9. Lisabonská smlouva).

Společná vízová, azylová a imigrační politika se nevztahuje na všechny členské státy EU. Velká Británie a Irsko se na opatřeních přijatých v těchto oblastech nepodílejí, ledaže by výslovně vyjádřily, že tak chtějí učinit, což se u většiny sekundárních právních předpisů také stalo. Na základě Hlavy IV bylo harmonizováno mimo jiné i vydávání krátkodobých víz, tj. víz pro pobyt do 90 dnů. Hlava IV zároveň zavedla princip tzv. **variabilní geometrie**, což znamená, že se jednotlivé členské země liší jednak v tom, zda vůbec tato opatření zavedou, a jednak v tom, v jakém rozsahu²⁸.

Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Jak jsem již v kapitole věnované výkladu základních pojmů uvedla, prostor svobody, bezpečnosti a práva v sobě zahrnuje několik oblastí, a to zejména volný pohyb osob, schengenský prostor, přistěhovalectví, azyl, vízová politika a dalších.

SES se o prostoru svobody, bezpečnosti a práva zmínila v souvislosti s nutností přijmout opatření za účelem jeho vytvoření²⁹. Především zavedla povinnost zavést taková opatření, aby jak občané EU, tak i státní příslušníci třetích zemí nebyli kontrolováni při překračování vnitřních hranic. To však sebou neslo riziko nelegální migrace a tím i narušení bezpečnosti v členských státech. Proto SES v článku 62 upozornila na nutnost stanovit pravidla pro překračování vnějších hranic, která by měla zabránit zmíněným negativním jevům. V současnosti jsou tato pravidla zakotvena především v tzv. Schengenském hraničním kodexu a v dalších nařízeních³⁰.

²⁸ KRÁL DAVID. Vízová politika Evropské unie a Spojených států – výzvy pro transatlantické partnery. Dostupné na [www: <http://www.europeum.org/doc/pdf/867.pdf>](http://www.europeum.org/doc/pdf/867.pdf)

²⁹ Článek 61 SES.

³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob. Úř. věst. L 105, 13.4.2006. Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní

Azyl, uprchlíci a přistěhovalecká politika

Opatření týkající se azylu, uprchlíků a přistěhovalecké politiky jsou upravena v článku 78 a 79 SFEU (ex čl. 63 SES). Amsterodamská smlouva zavedla povinnost Rady ve lhůtě pěti let přijmout opatření týkající se azylu, uprchlíků a vysídlených osob a další opatření, která by vymezila práva a podmínky, na jejichž základě mohou státní příslušníci třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v některém členském státě, pobývat v ostatních členských státech. Na tomto místě mohu jen konstatovat, že uvedená opatření již byla přijata ve formě sekundárních právních aktů³¹. Je však otázkou, nakolik je jejich provádění členskými státy úspěšné.

V Hlavě V je zakotvena pojistka pro případ nekontrolovatelné a poškozující imigrace osob ze třetích zemí. Článek čl. 78 odst. 3 SFEU (ex 64 odst. 2 SES) hovoří o tom, že ocitne-li se jeden nebo více členských států ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí, může Rada na návrh Komise přijmout kvalifikovanou většinou prozatímní opatření v trvání nejvýše šesti měsíců.

2.2. Schengenské acquis

2.2.1. Schengenský prostor a schengenské acquis

Během 80. let 20. století byla otevřena napříč spektrem nejvyspělejších evropských států diskuze týkající se volného pohybu osob. Některé země chtěly tuto svobodu regulovat tak, že by zahrnovala pouze státní příslušníky EU, a navíc chtěly zachovat vnitřní hranice, jiné chtěly zavést volný pohyb bez omezení. Vzhledem k tomu, že se státy nedohodly na žádné z variant, došlo nakonec ke kompromisu.

Dne 14. června roku 1985 u lucemburského města Schengen uzavřela Francie, Německo, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko **tzv. Schengenskou smlouvu** neboli Smlouvu o postupném rušení kontrol na společných hranicích. Tyto země vytvořily prostor bez vnitřních hranic, který se dostal do všeobecného povědomí jako **tzv. Schengenský prostor**³². Dne 19. června 1990 byla přijata Úmluva k provedení Schengenské dohody, která vyžadovala ratifikaci parlamenty států smluvních stran. Dle doc. Pikny jedním ze

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, 21.3.2001.

³¹ Jde především o směrnice. Viz kapitola 5. Postavení žadatelů o azyl či osob se zvláštním režimem podle mezinárodního práva

³² Zkráceně označován také jako tzv. Schengen.

spouštěcích mechanismů pro uzavření těchto dohod byla myšlenka vytvoření „Evropy občanů“³³ v takovém pojetí, aby se stala geograficky a fyzicky hmatatelnou.³⁴

Schengenský prostor byl v roce 1997 rozšířen na třináct členských států. Následovalo podepsání Amsterodamské smlouvy, jejíž Protokol zakotvil do právního rámce EU Schengenskou dohodu z roku 1985. Definitivně byla schengenská spolupráce přesunuta na úroveň EU v květnu roku 1999, a to Rozhodnutím Rady 1999/435/ES, jímž bylo definováno schengenské *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, a dále Rozhodnutím Rady 1999/436/ES, které určilo právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*.

Od této doby přijímané právní předpisy platí pro všechny členské státy EU³⁵ a označují se jako **tzv. schengenské *acquis***. Pojmem Schengenské *acquis* neboli Schengenský systém se tedy rozumí soubor pravidel, která obsahuje Schengenská smlouva, Úmluva k provedení Schengenské dohody a další navazující předpisy.

Schengenský prostor je v současné době **tvořen dvaceti pěti státy**: dvaceti dvěma členskými státy EU, Norskem, Islandem a od 12. prosince 2008 také Švýcarskem. V případě Švýcarska jsou na hranicích i nadále vykonávány kontroly zboží, a to z toho důvodu, že tato země není součástí celní unie EU. Do Schengenského prostoru nejsou dále zahrnuty dvě ze starých členských zemí EU, a to Velká Británie a Irsko. Tyto se podílejí pouze na některých aspektech policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Mimo Schengen zůstávají také další tři státy EU: Kypr, Bulharsko a Rumunsko. O co nejrychlejší vstup do Schengenu usiluje Lichtenštejnsko.

Nejvýznamnějším přínosem Schengenu je zrušení **hraničních kontrol na vnitřních hranicích členských států**. V této souvislosti vznikla potřeba zajistit dostatečnou bezpečnost členských států. Proto byla zavedena pravidla zejména na ochranu vnějších hranic států schengenského prostoru a pravidla týkající se vstupu a pobytu občanů třetích zemí (tj. států mimo Schengenský prostor, EU a Lichtenštejnsko). Pravidla pro překračování vnějších hranic jsou stanovena zvláštním právním předpisem, tzv. Schengenským hraničním kodexem³⁶. Zatímco v případě občanů EU se kontroluje pouze totožnost a platnost předloženého cestovního dokladu, občané třetích zemí prokazují kromě

³³ Jde *de facto* o vytvoření evropské identity, mezi jejíž symboly dnes mezi již patří např. evropský cestovní pas, evropská hymna a evropská vlajka.

³⁴ PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 28.

³⁵ Do Schengenského prostoru však nejsou zahrnuty Velká Británie, Irsko, Kypr, Bulharsko a Rumunsko.

³⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob. Úř. věst. L 105, 13.4.2006.

totožnosti a platnosti cestovního pasu také splnění všech dalších podmínek nezbytných pro vstup a pobyt (např. zdůvodnění účelu pobytu, dostatek prostředků na obživu během celého předpokládaného pobytu apod.).

2.2.2. Schengenská smlouva

V Schengenské smlouvě se její signatáři zavázali ke zrušení kontrol na společných hranicích a jejich přesunutí na vnější hranice. Jak jsem již zmiňovala, bylo z tohoto hlediska nutné přijmout doplňující opatření směřující k zachování bezpečnosti a k zamezení nezákonné imigrace. Smluvní státy se tak mj. zavázaly vzájemně harmonizovat svou vízovou politiku a posílit výměnu informací důležitých v boji proti trestné činnosti.

Schengenská smlouva se stala prvním krokem ke sjednocení předpisů upravujících určité aspekty cizineckého práva ve vztahu ke státním občanům nečlenských států.

2.2.3. Úmluva k provedení Schengenské dohody³⁷

Ochrana vnějších hranic

Vzhledem ke zrušení kontrol na vnitřních hranicích bylo nutné upravit podrobná pravidla pro překračování vnějších hranic k zajištění vysoké úrovně bezpečnosti. Smyslem bylo zabránit nedovolenému přistěhovalectví, obchodování s lidmi a jakékoliv hrozbě pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejné zdraví a mezinárodní vztahy členských států. Úmluva proto detailněji upravuje systém překračování vnějších hranic, tj. hranic se státy nezúčastněnými na tzv. Schengenském prostoru.

Státní příslušníci těchto nezúčastněných zemí musí být podrobeni kontrole na hraničních přechodech. Za účelem **povolení vstupu na dobu maximálně tři měsíce** musí prokázat splnění následujících podmínek:

- platný doklad, který je opravňuje k překročení hranice,
- platné vízum, je-li vyžadováno,
- ve vymezených případech doklady, jimiž řádně doloží účel a podmínky pobytu, dostatečné prostředky jak na obživu po dobu pobytu, tak i na zpáteční cestu do země původu nebo průjezd do třetího státu, ve kterém

³⁷ Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřené mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky. (dále jen „Úmluva“)

mají zaručeno povolení vstupu, příp. jsou schopni si tyto prostředky legálním způsobem zajistit,

- nejsou uvedeni na seznamu nežádoucích osob,
- nejsou považováni za osoby ohrožující veřejný zájem, bezpečnost nebo mezinárodní vztahy.³⁸

Osobě, která nesplňuje výše uvedené podmínky, je vstup odepřen, s výjimkou případů, kdy to není možné z humanitárních důvodů, z důvodů státního zájmu nebo kvůli mezinárodním závazkům.³⁹

Smluvní státy se v Úmluvě zavázaly také k výměně veškerých informací důležitých pro povolení vstupu, příp. jeho odepření, s výjimkou osobních údajů konkrétních osob.⁴⁰

Vízová spolupráce

Přijetím Úmluvy došlo k dalšímu sjednocování vízové politiky jakožto nástroje pro regulaci migrace nežádoucích osob.⁴¹ Mj. byl zaveden **tzv. černý seznam** s výčtem zemí, jejichž státní příslušníci potřebují pro vstup na území EU vízum, a dále **tzv. bílý seznam**, který osvobozuje občany dalších států od vízové povinnosti.

Také bylo zakotveno **jednotné vízum**, platné na území všech smluvních států k pobytu v délce do tří měsíců. Osoby, které jsou držiteli jednotného víza a splňují podmínky pro povolení vstupu, se mohou volně pohybovat na území všech států, které uzavřely Úmluvu. Pro pobyt delší než tři měsíce se podle Úmluvy vydávají národní víza podle právních předpisů platných na území daného smluvního státu.⁴² Vydávání povolení k pobytu nebo stanovení podmínek pro získání občanství tak harmonizováno nebylo.

Osoby, které jsou držiteli **povolení k pobytu** (i dočasného) vydaného smluvním státem Úmluvy, se mohou na základě tohoto povolení a cestovního dokladu volně pohybovat na území ostatních smluvních stran **po dobu až tří měsíců** za předpokladu, že splňují podmínky pro povolení vstupu a nejsou uvedeny na národním seznamu nežádoucích osob.⁴³

Státní příslušník třetí země, který vstoupí na území některého smluvního státu, je povinen se přihlásit u příslušných orgánů podle pravidel, která stanovuje příslušný členský

³⁸ Článek 5 bod 1 Úmluvy.

³⁹ Článek 5 bod 2 Úmluvy.

⁴⁰ Článek 7 Úmluvy.

⁴¹ Tento cíl Úmluvy deklarován v článku 9 bodu 1 Úmluvy.

⁴² Článek 10 an. Úmluvy.

⁴³ Kapitola 4, Podmínky upravující pohyb cizinců, Úmluvy.

stát. Toto přihlašování se uskuteční buď již při vstupu nebo do tří pracovních dnů ode dne vstupu. Taktéž státní příslušníci třetích států, kteří žijí na území některého smluvního státu a vstoupí na území jiného smluvního státu, podléhají této přihlašovací povinnosti.⁴⁴

Státní příslušník třetí země, který nerespektuje výše uvedené podmínky pro vstup a pobyt a neprodleně neopustí území smluvních států, musí být podle vnitrostátních předpisů vyhoštěn, a to buď do země původu nebo do jakéhokoliv jiného státu, do kterého může být povolen vstup.⁴⁵

V případě, že smluvní stát má v úmyslu vydat povolení k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který je uveden v záznamech jako osoba, které nemá být povolen vstup, musí svůj postup konzultovat se smluvním státem, který záznam pořídil a přihlédnout k jeho zájmům. Toto povolení k pobytu může být vystaveno jen ze závažných důvodů, zejména humanitárních, nebo vyplývajících z mezinárodních závazků.⁴⁶

V Úmluvě státy prohlašují, že budou plnit závazky vyplývající z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a budou spolupracovat s Vysokým komisařem Organizace spojených národů pro uprchlíky.⁴⁷

Co se týče postavení **žadatelů o azyl**, jednotlivé státy se v Úmluvě zavázaly k projednání každé žádosti o azyl. To však neznamená, že každému žadateli o azyl má být povoleno vstoupit nebo zůstat na území příslušného státu. Úmluva stanoví také příslušnost státu, který se má žádostí o azyl zabývat.⁴⁸ Tato úprava příslušnosti však byla nahrazena tzv. Dublinskou úmluvou (viz dále kapitola 7.1. Stručně k vývoji) a následné nařízením č. 343/2003 (viz dále kapitola 7.4. Nařízení č. 343/2003).

Schengenský informační systém⁴⁹

Úmluva ve svém článku 92 zakotvila **tzv. Schengenský informační systém**. Jeho účelem je zpřístupnění záznamů o osobách a věcech pro účely hraničních a jiných policejních či celních kontrol a dále k údajům o cizincích, o nichž byl pořízen záznam za účelem odepření vstupu. Jde v podstatě o policejní databázi.

⁴⁴ Článek 22 Úmluvy.

⁴⁵ Článek 23 Úmluvy.

⁴⁶ Článek 25 Úmluvy.

⁴⁷ Článek 26 Úmluvy.

⁴⁸ Kapitola 7, Příslušnost k vyřízení žádosti o azyl, Úmluvy.

⁴⁹ Upraveno v Hlavě IV, Schengenský informační systém, článek 92 an. Úmluvy.

System je tvořen národními sekcemi v každé ze smluvních stran a centrální jednotkou umístěnou ve Štrasburku. Každý má právo, aby údaje o něm, které jsou fakticky nesprávné, byly opraveny, a údaje nesprávné zrušeny.

Využívání Schengenského informačního systému je jednou z důležitých podmínek pro odstranění kontrol na vnitřních hranicích.

Vztahy mezi Úmluvou a volným pohybem osob – rozsudek ve věci C-503/03 Komise proti Španělskému království

Vztahy mezi Úmluvou a volným pohybem osob Soudní dvůr poprvé upřesnil ve věci **Komise proti Španělskému království**⁵⁰. Soudní dvůr zde konstatoval, že záznam v Schengenském informačním systému není automaticky důvodem pro odepření vstupu na území členského státu.⁵¹

Po skutkové stránce lze případ shrnout takto. Panu Faridovi a panu Bouchairovi, státním příslušníkům třetího státu (Alžírsko), odepřelo Španělsko vstup na své území a zároveň udělení vstupního víza. Pan Farid i pan Bouchair byli manželi státních příslušníků členského státu. Důvodem pro odepření vstupu byl pouhý záznam pořízený Německem v Schengenském informačním systému o tom, že jde o osoby, kterým má být odepřen vstup. Španělsko dále nezkoumalo, zda přítomnost těchto osob představovala skutečnou, trvajících a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti.

Evropský soudní dvůr v této věci zdůraznil, že **volný pohyb osob je jednou ze základních zásad**, na nichž je založeno ES. Omezit tuto svobodu lze pouze prostřednictvím výjimek, které musí být dle konstantní judikatury vykládány restriktivně a jejich dosah nemohou členské státy určovat jednostranně.⁵²

Směrnice z roku 1964⁵³ umožňovala členskému státu odepřít vstup na své území z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Jde tedy o výše uvedenou výjimku ze zásady volného pohybu osob. Směrnice však stanoví, že se takové odepření vstupu musí zakládat výlučně na osobním chování dotčené osoby a nemůže jít o pouhou existenci odsouzení pro trestný čin. Pojem veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, jak jsem již

⁵⁰ C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097.

⁵¹ RUFFER, EMIL. *Vztah Úmluvy k provedení Schengenské dohody a volného pohybu osob*. Jurisprudence, 2006, č. 3, s. 34 an.

⁵² C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097. Bod 41.

⁵³ Směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Úř. věst. 56, 4.4.1964. Zrušena směrnicí 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která se v preambuli výslovně odvolává na dosavadní výkladovou judikaturu Evropského soudního dvora.

naznačila výše, vykládáme restriktivně. Jeho aplikace předpokládá existenci skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní zájem společnosti. Naopak dle úpravy v Úmluvě je právě trest odnětí svobody v délce nejméně jednoho roku nebo opatření založené na porušení vnitrostátních předpisů o vstupu nebo pobytu cizinců, důvodem pro záznam v Schengenském informačním systému a tedy i pro odepření vstupu z důvodů veřejného pořádku.⁵⁴

Soudní dvůr v rozsudku dále podotkl, že **ustanovení schengenského acquis jsou použitelná jen, pokud jsou slučitelná s právem ES**, což výslovně uvádí i Protokol o začlenění schengenského acquis do rámce EU, připojený k Amsterodamské smlouvě.⁵⁵ Jak je z výše uvedeného patrné, pojem veřejného pořádku ve smyslu směrnice z roku 1964 neodpovídá tomuto pojmu uvedenému v Úmluvě.⁵⁶ Dle názoru soudu, je nutné tento pojem vykládat v souladu s právem ES.

Takto však vzniká nebezpečí, že státní příslušník třetího státu, manžel nebo manželka státního příslušníka členského státu, mohou být zbaveni ochrany stanovené směrnicí z roku 1964. Za účelem odstranění takového nebezpečí se smluvní státy zavázaly ve svém prohlášení ze dne 18. dubna 1996, že záznam budou pořizovat pouze na základě a v souladu s právem Společenství. *De facto* to znamená, že je možné pořídit záznam pro účely odepření vstupu osobě zvýhodněné právem ES **jen, představuje-li tato osoba skutečnou, trvající a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti** ve smyslu směrnice z roku 1964.

Evropský soudní dvůr tak rozhodl, že v případě pana Farida a pana Bouchaira Španělsko pochybilo, neboť jim odepřelo vstup, aniž by si ověřilo, zda jejich přítomnost představuje skutečnou, trvající a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti⁵⁷. Záznam v Schengenském informačním systému tudíž nemůže být považován za dostatečnou indicii toho, že jsou splněny hmotněprávní podmínky, které ukládá právo Společenství členským státům pro přijetí opatření k omezení volného pohybu osob z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku.⁵⁸

K tomuto případu bych ráda podotkla, že španělská vláda předložila velmi zajímavé argumenty. Dle jejího vyjádření existence záznamu může být legitimně považována za

⁵⁴ Článek 96 bod 2 Úmluvy.

⁵⁵ C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097. Bod 34.

⁵⁶ Ibid, bod 48.

⁵⁷ Srov. Tisková zpráva č. 07/06 ze dne 31.1.2006. Dostupné na [www: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/06/7&format=PDF&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/06/7&format=PDF&aged=1&language=CS&guiLanguage=en)

⁵⁸ C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097. Bod 52.

nepřímý důkaz skutečné a dostatečně závažné hrozby, a tedy může odůvodňovat odepření vstupu. S tímto názorem však lze dle mého mínění polemizovat.

Španělská vláda dále upozornila na to, že odpovědnost za existenci záznamu v Schengenském informačním systému nese primárně Spolková republika Německo⁵⁹. Španělské orgány tak pouze aplikovaly zásadu loajální spolupráce mezi smluvními státy a nepovažovaly za nutné záznam ověřovat. V opačném případě by šlo o nedůvěru v legalitu opatření přijatých orgány Spolkové republiky Německo.⁶⁰ V této souvislosti lze konstatovat, že jde o tvrzení skutečně přesvědčivé a v podstatě správné. Jak však poznamenal Soudní dvůr, nejde o řízení proti Spolkové republice Německo a tudíž není oprávněn k této otázce zaujímat jakékoli stanovisko.

Zajímavou argumentaci podala také generální advokátka J. Kokott⁶¹. Ta poukazuje na to, že aby byl zaručen soulad odepření vstupu se směrnicí z roku 1964, musel by stát, který provedl záznam, neustále přezkoumávat, zda je nadále v souladu s právem Společenství. Toto neustálé přezkoumávání by však prakticky nebylo možné, neboť je nepravděpodobné, že se členský stát vůbec dozví o právně relevantních skutečnostech týkajících se cizince, které nastanou později.⁶²

Rozsudek Soudního dvora dle mého názoru jasně poukázal na slabiny fungování Schengenského informačního systému. Dokonce mám za to, že byl ve velké míře snížen jeho význam. Členský stát totiž musí v každém individuálním případě prověřovat, zda pro něj daná osoba nepředstavuje skutečnou, trvajíc a dostatečně závažnou hrozbu, kterou je dotčen základní zájem společnosti ve smyslu směrnice z roku 1964, což dle mého mínění způsobuje velké zatížení celého systému a ohrožení jeho flexibility.

2.2.4. Další navazující předpisy

Mezi další předpisy, které navazují na Schengenskou smlouvu, můžeme zařadit rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru a všechny následné legislativní akty EU/ES, u kterých je v preambuli uvedeno, že rozvádějí schengenské *acquis*.

⁵⁹ Dle článku 105 Úmluvy je totiž smluvní strana pořizující záznam odpovědná za správnost, aktuálnost a zákonnost údajů zařazených do Schengenského informačního systému.

⁶⁰ RUFFER, Emil. *Vztah Úmluvy k provedení Schengenské dohody a volného pohybu osob*. Jurisprudence, 2006, č. 3, s. 37.

⁶¹ Stanovisko ze dne 10. března 2005.

⁶² RUFFER, Emil. *Vztah Úmluvy k provedení Schengenské dohody a volného pohybu osob*. Jurisprudence, 2006, č. 3, s. 38.

Nejvýznamnějším navazujícím právním předpisem, který stanovuje pravidla pro přeshraniční pohyb osob, je **tzv. Schengenský hraniční kodex** (dále jen „Kodex“)⁶³. Jde o nařízení, které nabylo účinnosti v říjnu 2006. Kodex nahradil původní ustanovení kapitoly 1 (překračování vnitřních hranic) a 2 (překračování vnějších hranic) Úmluvy.

Spojené království Velké Británie a Severního Irska a dále Irsko se nepodílelo na přijímání tohoto nařízení a tudíž pro ně není závazné ani použitelné, tzn. že kodex platí v rámci celé EU s výjimkou dvou výše zmíněných států.

Kodex řadí mezi osoby požívající právo na volný pohyb:

- občany EU,
- státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU,
- státní příslušníky třetích zemí a jejich rodinné příslušníky bez ohledu na státní příslušnost, kteří požívají právo volného pohybu rovnocenné právu občanů EU.⁶⁴

Kodex také stanovuje **podmínky vstupu pro státní příslušníky třetích zemí**, jimiž míní osoby mimo výše uvedené. Pro pobyt, jehož délka nepřekročí za období šest měsíců dobu delší než tři měsíce, musí být splněny následující podmínky:

- platný cestovní doklad nebo doklady,
- platné vízum, je-li třeba,
- zdůvodnění účelu a podmínek předpokládaného pobytu, dostatečné prostředky pro obživu jak na dobu předpokládaného pobytu, tak na návrat do své země původu nebo na průjezd do třetí země nebo schopnost si tyto prostředky legálním způsobem opatřit,
- nejde o osoby uvedené v Schengenském informačním systému, jimž má být odepřen vstup,
- osoba není považována za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států, zejména nejde o osoby, jimž má být podle vnitrostátních databází členských států odepřen vstup ze stejných důvodů.⁶⁵

⁶³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob. Úř. věst. L 105, 13.4.2006.

⁶⁴ Článek 2 bod 5 Kodexu.

⁶⁵ Článek 5 Kodexu.

Z výše uvedených podmínek jsou povoleny **tři výjimky**.

1. Státnímu příslušníkovi třetí země je možné povolit průjezd i v případě, že nesplňuje všechny podmínky, pokud je držitelem povolení k pobytu nebo zpětného víza vydaného jedním z členských států, nebo je-li to nezbytné, obou dokladů, a dále pokud jeho jméno není na vnitrostátním seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.
2. Pokud státní příslušník třetí země nesplňuje podmínku platného víza a dostaví se na hranici, může mu být povolen vstup, jestliže mu je na hranicích vízum uděleno.
3. Státním příslušníkům třetí země, kteří nesplňují jednu nebo více podmínek pro vstup, může být vstup povolen z humanitárních důvodů, z důvodů národního zájmu anebo vzhledem k mezinárodním závazkům.⁶⁶

V rámci přeshraničního pohybu podléhají všechny osoby **tzv. minimální kontrole**, jejímž účelem je zjištění totožnosti na základě předložení cestovních dokladů. Příslušníci pohraniční stráže však mohou nahlížet do databází s cílem přesvědčit se o tom, že daná osoba nepředstavuje skutečnou, aktuální a dostatečně vážnou hrozbu pro vnitřní bezpečnost, veřejný pořádek, mezinárodní vztahy členských států nebo hrozbu pro veřejné zdraví.

Státní příslušníci třetích zemí jsou navíc podrobováni **tzv. důkladné kontrole**, která spočívá v ověření splnění podmínek vstupu a případně dokladů povolujících pobyt a výkon pracovní činnosti.

Pro zajištění minimálních a důkladných kontrol musí členské státy zřídit oddělené pruhy. Cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí se s několika výjimkami při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka. Není-li tímto razítkem cestovní doklad opatřen, uplatní se domněnka, že držitel nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky délky pobytu. Tuto domněnku lze vyvrátit předložením věrohodných důkazů o tom, že podmínky týkající se délky krátkodobého pobytu dodržel. V opačném případě mohou příslušné orgány státního příslušníka třetí země vyhostit.

Vstup na území členských států lze odepřít pouze na základě rozhodnutí, které je řádně odůvodněno. Vstup se takto odepře státnímu příslušníkovi třetí země, který nesplňuje všechny podmínky vstupu. To se však netýká práva na azyl a mezinárodní ochrany nebo vystavování dlouhodobých víz.

⁶⁶ Článek 5 odst. 4 Kodexu.

Za účelem kontroly a ostrahy vnějších hranic byla nařízením⁶⁷ zřízena také **Evropská agentura pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států**. Tato ostraha nezbytně provází volný pohyb osob v rámci EU a je základní součástí prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Úkolem této agentury je zejména zlepšení koordinace operativní spolupráce mezi členskými státy v oblasti řízení vnějších hranic. Tato agentura má také pomáhat příslušným orgánům členského státu s navracením státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících v členských státech.

⁶⁷ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 349, 25.11.2004.

3. Právní úprava v sekundárním právu bez vazby na občanství EU

3.1. Směrnice 2003/86/ES

Dne 22. září 2003 byla schválena směrnice 2003/86/ES, která jako první upravila oblast práva na sloučení rodiny. Směrnice 2003/86/ES se neaplikuje v případě Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, Irska a Dánska.

Počátky a impulzy vedoucí ke zpracování tohoto sekundárního aktu můžeme nalézt již na **zasedání v Tampere** konané ve dnech 15. a 16. října 1999. Jak jsem se již zmiňovala v části týkající se Amsterodamské smlouvy (viz kapitola 2.1.6.), Evropská rada zde prohlásila, že EU by měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a že důraznější politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů Evropské unie⁶⁸. Tyto závěry učiněné v Tampere Evropská rada znovu potvrdila na zasedání v Laekenu ve dnech 14. a 15. prosince 2001.

Účelem směrnice 2003/86/ES je stanovení podmínek pro výkon práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí⁶⁹, kteří oprávněně pobývají na území členských států⁷⁰. Navíc prostřednictvím zapojení členů rodiny do společnosti zejména formou udělení právního postavení nezávislého na právním postavení osoby usilující o sjednocení rodiny má směrnice umožnit integraci členů rodiny⁷¹ a naplnit tak jeden z cílů stanovených na Tamperském summitu.

V souvislosti s právem na sloučení rodiny je nutné zdůraznit také **význam EÚLP**. Směrnice 2003/86/ES se sama ve své preambuli hlásí k dodržování závazku chránit rodinu a respektovat rodinný život v souladu s článkem 8 EÚLP a v souladu s Listinou základních práv EU. I když nemůžeme považovat preambuli směrnice za bezprostředně závaznou, přesto lze konstatovat, že takový odkaz na mezinárodní dokument má svůj význam z hlediska interpretace směrnice Evropským soudním dvorem (dále jen „ESD“).

⁶⁸ Odstavec 3 preambule směrnice 2003/86/ES.

⁶⁹ Státního příslušníka třetí země směrnice 2003/86/ES ve svém článku 2 písm. a) definuje jako osobu, která není občanem EU, resp. občanem některého členského státu EU.

⁷⁰ Článek 1 směrnice 2003/86/ES.

⁷¹ Odstavec 15 preambule směrnice 2003/86/ES.

3.1.1. Vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/86/ES

Rozsah působnosti směrnice můžeme vymežit jednak **pozitivně** (viz následující kapitola 3.1.2. Podmínky uplatnění práva na sloučení rodiny) a jednak **negativně**. Co se týče negativního vymezení, článek 3 odst. 2 směrnice 2003/86/ES uvádí okolnosti, za nichž se směrnice nepoužije. Jde zejména o případ osoby, která požádala o přiznání právního postavení uprchlíka, osoby oprávněné pobývat v členském státě na základě dočasné ochrany či na základě podpůrné formy ochrany. I když se směrnice 2003/86/ES neaplikuje u osob požívajících dočasné nebo doplňkové ochrany, přesto tyto osoby mají právo na sloučení rodiny, které jim však přiznává jiný právní předpis, a to směrnice 2001/55/ES⁷².

3.1.2. Podmínky uplatnění práva na sloučení rodiny

Uplatnění práva na sloučení rodiny v první řadě předpokládá **migraci**, tzn. že bez toho, aniž by osoba usilující o sloučení rodiny neopustila zemi, jejímž je státním příslušníkem, a nepřestěhovala se či nepobývala v jedné z členských zemí EU, není možné aplikovat právo na sloučení rodiny.

Směrnice 2003/86/ES povoluje sloučení rodiny pouze ve dvou případech, a to pokud alespoň jeden člen rodiny oprávněně pobývá v jednom z členských států EU nejméně jeden rok a lze odůvodněně předpokládat, že získá povolení k trvalému pobytu, a dále v případě, kdy byl alespoň jednomu členovi rodiny udělen status uprchlíka.

Pro osoby, kterým bylo přiznáno právní postavení uprchlíka, platí příznivější podmínky zakotvené v člancích 9 až 12 směrnice 2003/86/ES. Je zřejmé, že důvodem pro tuto speciální úpravu je výjimečnost a naléhavost situace uprchlíků. Proto také členský stát nemusí vyžadovat, aby taková osoba prokazovala splnění podmínek stanovených v článku 7 či oprávněný pobyt na území daného členského státu po určitou dobu předtím, než jí bude povolen výkon práva na sloučení rodiny.⁷³

Členský stát má v taxativně stanovených případech **právo zamítnout sloučení rodiny**, a to jestliže osoba, která usiluje o sloučení, představuje hrozbu pro veřejný pořádek,

⁷² Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.8.2001 (dále jen „směrnice 2001/55/ES“). Viz kapitola 5.1. Směrnice Rady 2001/55/ES (tzv. směrnice o dočasné ochraně).

⁷³ WEISS, FRIEDL, WOOLDRIDGE, FRANK. *Free Movement of Persons Within the European Community*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, s. 184.

veřejnou bezpečnost nebo pro veřejné zdraví. S ohledem na dosavadní judikaturu ESD⁷⁴ je nutný restriktivní výklad těchto výjimek z práva na sloučení rodiny.

Hrozbu pro veřejný pořádek či pro veřejnou bezpečnost může představovat např. osoba odsouzená za spáchání závažného trestného činu nebo státní příslušník třetí země, který je členem skupiny podporující terorismus, nebo který podporuje tuto skupinu či má extremistické postoje⁷⁵. Tento samotnou směrnicí uváděný příklad hrozby je však možno považovat za diskriminační vzhledem k tomu, že rozlišuje osoby podle státní příslušnosti. Já se však k tomuto názoru nepřikláním. Nicméně se domnívám, že právo zamítnout sloučení rodiny z důvodu zaujetí určitých extremistických postojů by se mohlo dostat do konfliktu se svobodou myšlení a svobodou projevu, a to i s ohledem na to, že nikde není stanoveno, jaké postoje již jsou extremistické a jaké ještě ne.

3.1.3. Další požadavky směrnice 2003/86/ES pro uplatnění práva na sloučení rodiny

Směrnice 2003/86/ES obsahuje poměrně dost ustanovení, v nichž členským státům poskytuje možnost, nikoli však povinnost, upravit danou problematiku odlišným způsobem. Jedním z těchto ustanovení je článek 7, který umožňuje, aby členský stát požadoval po osobě usilující o sloučení rodiny (s výjimkou uprchlíků) splnění těchto podmínek:

- **ubytování obvyklé** pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti,
- **zdravotní pojištění** pro sebe a své rodinné příslušníky,
- **stálé a pravidelné finanční příjmy** dostatečné pro výživu žadatele i jeho rodinných příslušníků.

Toto ustanovení je způsobilé ve velké míře omezit právo na sloučení rodiny, neboť poskytuje širokou možnost volného uvážení členského státu, který se zpravidla uchyluje k protekcionismu. I když uvedené podmínky nelze vztahovat na osoby, jimž bylo přiznáno právní postavení uprchlíka, přesto si lze představit případ, v němž bude následkem redukce cílové skupiny osob pouze na ekonomicky aktivní jedince. Tento názor lze podpořit i závěry Komise vyplývající z její zprávy o používání směrnice 2003/86/ES⁷⁶. Zde se uvádí, že s ohledem na tam uvedené podmínky, které si členské státy kladou s odkazem

⁷⁴ Viz např. C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097.

⁷⁵ Odstavec 14 preambule směrnice 2003/86/ES.

⁷⁶ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. V Bruselu dne 8.10.2008. KOM(2008) 610 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF)

na článek 7, by mohlo dojít k omezování práva na sloučení rodiny, a to zejména v případě mladých lidí. Podle mého mínění však tyto závěry Komise nelze brát za konečné bez toho, aniž bychom vzali v potaz také pochopitelnou snahu členských států určitým způsobem regulovat náklady, které by mohly představovat neúnosnou zátěž sociálního systému. Také proto všechny členské státy kromě Švédska různým způsobem uplatňují kritérium stálých a pravidelných finančních příjmů.

Další podmínkou, kterou členský stát může, ale nemusí implementovat do vnitrostátního práva, je stanovení minimální doby oprávněného pobytu nejvýše však na 2 roky. Do uplynutí této lhůty je možné odkládat schválení žádosti o sloučení rodiny. S ohledem na přijímací kapacitu může členský stát také zavést maximálně tříletou čekací lhůtu.⁷⁷ „Tato odchylka ve formě ustanovení o pozastavení byla vyžadována zejména Rakouskem, které ji jako jediný členský stát využívá, protože jeho vnitrostátní právní předpisy obsahují systém kvót. Po provedení směrnice a vydání rozsudku ESD⁷⁸ Rakousko ustanovení upravilo tak, aby tři roky po podání žádosti bylo povolení k usazení za účelem sloučení rodiny uděleno bez ohledu na kvóty.“⁷⁹

3.1.4. Rodinní příslušníci oprávnění ke sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES

Směrnice 2003/86/ES zakotvuje právo na sloučení především **tzv. jádra rodiny**, kam se řadí manželé a nezletilé děti. Považuji za zajímavé, že směrnice v tomto směru opět poskytuje členským státům možnost stanovit větší okruh osob. Členské státy tak mohou, avšak nemusí přiznat právo na sloučení rodiny i nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii, zletilým svobodným dětem, nesezdaným nebo registrovaným partnerům, jakož i – v případě polygamního sňatku – nezletilým dětem další manželky a osoby usilující o sloučení rodiny⁸⁰.

Osoby oprávněné ke sloučení rodiny dle směrnice 2003/86/ES, resp. tzv. jádro rodiny, dělíme na dvě základní skupiny. Do první kategorie řadíme **manžela nebo manželku osoby usilující o sloučení rodiny**. V tomto případě mají členské státy dle článku 4 odst. 5 směrnice 2003/86/ES možnost požadovat dosažení určitého minimálního věku

⁷⁷ Článek 8 směrnice 2003/86/ES.

⁷⁸ C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769.

⁷⁹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. V Bruselu dne 8.10.2008. KOM(2008) 610 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF)

⁸⁰ Odstavec 10 preambule směrnice 2003/86/ES.

manžela a osoby usilující o sloučení rodiny. Dle Zprávy o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny⁸¹ většina členských států toto fakultativní ustanovení využívá. Dle jejich argumentace jim to napomáhá zabraňovat vynuceným sňatkům. S tímto názorem nemohu nesouhlasit, neboť mladí lidé jsou často daleko méně rezistentní k různým typům nátlaku, a proto je nanejvýš vhodné je před tímto chránit. Pět členských států (Belgie, Kypr, Litva, Malta, Nizozemí) stanovilo minimální věkovou hranici 21 let, což je maximální věková hranice uvedená ve směrnici.

Právo ke sloučení rodiny směrnice 2003/86/ES ve svém článku 4 odst. 1 přiznává také další skupině osob - *nezletilým dětem*, a to:

- nezletilým dětem osoby usilující o sloučení rodiny a jejího manžela nebo jeho manželky, včetně dětem osvojeným,
- nezletilým dětem osoby usilující o sloučení rodiny včetně dětem osvojeným, pokud má osoba usilující o sloučení rodiny děti v opatrování a děti jsou na ní závislé,
- nezletilým dětem manžela nebo manželky včetně dětem osvojeným, pokud má tento manžel nebo manželka děti v opatrování a děti jsou na něm závislé.

3.1.5. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 27. června 2006 – Evropský parlament v. Rada Evropské unie, věc C-540/03⁸²

Jak jsem se již v úvodu této kapitoly zmiňovala, směrnicí 2003/86/ES je nutné interpretovat **ve světle EÚLP** a zejména jejího článku 8. Dle názoru Evropského parlamentu se však některá ustanovení⁸³ směrnice 2003/86/ES dostala do konfliktu se základními právy zakotvenými v EÚLP. Ve věci C-540/03 se proto Evropský parlament žalobou domáhal, aby byl zrušen čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a odstavec 6, jakož i článek 8 směrnice 2003/86/ES.

Podle směrnice má státní příslušník třetí země, který žije oprávněně ve Společenství, ze zásady právo, aby hostitelský členský stát povolil v rámci sloučení rodiny přistěhování jeho dětí. Napadená ustanovení ovšem otevírají členským státům možnost omezit za určitých podmínek sloučení rodiny u dětí starších 12, případně 15 let a stanovit určité

⁸¹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. V Bruselu dne 8.10.2008. KOM(2008) 610 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF)

⁸² C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769.

⁸³ Konkrétně článek 4 odst. 1, článek 4 odst. 6 a článek 8 směrnice 2003/86/ES. Viz C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769.

čekací doby. Parlament se domníval, že tato ustanovení jsou z pohledu lidských práv neslučitelná s ochranou rodiny a se zásadou rovného zacházení.⁸⁴

Soudní dvůr ve věci C-540/03 nejprve připomněl, že právo na respektování rodinného života ve smyslu EÚLP je součástí základních práv, která jsou chráněna v právním řádu Společenství. Rovněž Úmluva o právech dítěte a Listina základních práv Evropské unie uznávají zásadu respektování rodinného života. Tyto dokumenty zdůrazňují důležitost rodinného života pro dítě a doporučují státům zájem dítěte zohlednit. Avšak v žádném případě nejde o vytvoření subjektivního práva rodinných příslušníků na vstup na území státu. Proto tyto dokumenty nemohou být vykládány v tom smyslu, že zbavují státy určitého prostoru pro uvážení při přezkumu žádostí o sloučení rodiny.⁸⁵

Ani v jednom z ustanovení tak soud neshledal porušení práva na respektování rodinného života či zásady zákazu diskriminace. Žaloba Evropského parlamentu byla tedy zamítnuta. Evropský soudní dvůr přitom zdůraznil, že členské státy musí při provádění právních předpisů Společenství respektovat základní práva a musí jejich ustanovení aplikovat v souladu s požadavky na respektování základních práv.

3.1.6. Práva související se sloučením rodiny

Směrnice 2003/86/ES ukládá členským státům povinnost vydat rodinným příslušníkům první povolení k pobytu na dobu **minimálně jednoho roku**. Platnost tohoto povolení lze prodloužit, ale doba platnosti povolení k pobytu nemůže být delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení.⁸⁶

Směrnice 2003/86/ES průlomově přiznává manželovi nebo nesezdanému partnerovi a plnoletému dítěti **právo na samostatné povolení** k pobytu, a to nejpozději po pěti letech pobytu za předpokladu, že rodinnému příslušníkovi nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, než je sloučení rodiny. Udělení tohoto povolení lze omezit u manžela nebo nesezdaného partnera v případě rozpadu rodinného vztahu. Povolení k pobytu může členský stát vydat i osobám, které na jeho území vstoupily z důvodu sloučení rodiny, pokud dojde k jejich ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé linii (vzestupné i sestupné).⁸⁷

⁸⁴ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ve věci C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769. Bod 2.

⁸⁵ C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769. Body 52 – 53, 57-59.

⁸⁶ Článek 13 směrnice 2003/86/ES.

⁸⁷ Článek 15 směrnice 2003/86/ES.

Rodinní příslušníci mají stejně jako osoba usilující o sloučení rodiny **právo na přístup ke vzdělání, k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti a k pomoci při volbě zaměstnání a k další rekvalifikaci**. Členský stát však může stanovit podmínky, za nichž mohou rodinní příslušníci vykonávat zaměstnání nebo výdělečnou činnost.⁸⁸

3.1.7. Celkové zhodnocení směrnice 2003/86/ES

Jak uvádí Zpráva Komise o používání směrnice 2003/86/ES⁸⁹, za posledních 20 let představovalo sloučení rodiny jeden z hlavních zdrojů migrace do EU. Tento druh migrace navíc stále roste. To vede k většímu protekcionismu členských států, které se snaží přijít na způsob, jak účinněji velký příliv přistěhovalců řídit. Já si však kladu otázku, zda je vůbec možné migrační toky ovládnout. Jde totiž o velmi komplexní otázku. I když některé členské státy činí řadu politických změn, které mají napomoci větší organizaci těchto toků, domnívám se, že pokud budou ve světě stále existovat velké rozdíly v životní úrovni, budou tyto změny znamenat spíše nárůst nelegální migrace.

Co se týče **celkového charakteru** směrnice 2003/86/ES, nepřináší do oblasti slučování rodin, jak uvádí na serveru Migrace online⁹⁰, prakticky nic nového. Spíše jde jen o první pokus o vytvoření jednotné politiky v této oblasti. Podle mého mínění však taková charakteristika není příliš přesná. Směrnice se totiž stala průkopníkem co do rozšíření práva pobytu a vstupu na území členských států EU na státní příslušníky třetích zemích. Na druhé straně je faktem, že v tomto ohledu vychází ve velké míře z dosavadní judikatury ESD⁹¹, a tak zachovává již nastolený systém a dále jej vylepšuje.

3.2. Směrnice 2003/109/ES

Směrnice 2003/109/ES stanoví **podmínky pro přiznání a odejmutí právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a zakotvuje související práva státních**

⁸⁸ Článek 14 směrnice 2003/86/ES.

⁸⁹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. V Bruselu dne 8.10.2008. KOM (2008) 610 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:CS:PDF).

⁹⁰ HNÍZDO, Dan. *Směrnice 2003/86 - slučování rodin v EU* [online]. Migrace online, 17. listopadu 2003 [cit. 7. června 2009]. Dostupné na [www: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957401>](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957401).

⁹¹ Např. C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-06279, C-109/01 Secretary of State for the Home Department proti Hacene Akrih [2003] ECR I-09607 apod.

příslušníků třetích zemí⁹². Stejně jako směrnice 2003/86/ES není závazná ani použitelná pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Irsko a Dánsko.

Jak uvádí preambule směrnice, východiskem pro její vydání se obdobně jako u směrnice 2003/86/ES staly závěry **zasedání v Tampere** (1999). Směrnice 2003/109/ES se hlásí zejména ke sblížení právního postavení státních příslušníků třetích zemí s právním postavením státních příslušníků členských států. Toto sblížení má spočívat v tom, že osobě, která legálně pobývala po určitou dobu v členském státě a která disponuje povolením k dlouhodobému pobytu, bude přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaných občanům EU.⁹³ Jde tak o jeden z nejdůležitějších úkolů směrnice 2003/109/ES. Jak však poukážu v závěru, o naplnění tohoto cíle nemůže být ani řeč.

Směrnice navazuje na směrnici 2003/86/ES, pokud jde o slučování rodiny. Za účelem zachování celistvosti rodiny a zajištění výkonu práva pobytu rezidenta v preambuli stanoví, že rodinní příslušníci mají mít možnost usídlit se v jiném členském státě spolu s dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Zvláštní pozornost je v tomto ohledu věnována zdravotně postiženým zletilým dětem a vyživovaným osobám v nejbližším přímém příbuzenském vztahu po vzestupné linii.

3.2.1. Vymezení rozsahu působnosti směrnice 2003/109/ES

Co se týče **vymezení** rozsahu osobní působnosti, směrnice se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu **s výjimkou** několika kategorií osob⁹⁴. Vyloučení z osobní působnosti jsou zejména státní příslušníci třetích zemí, kteří na území členského státu pobývají za účelem studia nebo odborného vzdělání nebo výhradně po přechodnou dobu, dále uprchlíci, osoby, kteří požívají tzv. doplňkovou formu ochrany, a rovněž osoby, jejichž postavení se řídí mezinárodními úmluvami⁹⁵.

Na vyloučení uprchlíků a osob, jimž byl přiznán status doplňkové ochrany, hned na počátku legislativního procesu upozorňoval Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky⁹⁶.

⁹² Článek 1 směrnice 2003/109/ES.

⁹³ Bod 2 směrnice 2003/109/ES.

⁹⁴ Článek 3 odst. 2 směrnice 2003/109/ES.

⁹⁵ Jde o Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích z roku 1961, Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích z roku 1963, Úmluvu z roku 1969 o zvláštních misích a Vídeňskou úmluvu o zastoupení států v mezinárodních organizacích univerzálního zaměření z roku 1975

⁹⁶ UNHCR, The UN Refugee Agency, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [online]. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dostupné na [www: <http://www.unhcr.cz/>](http://www.unhcr.cz/) (dále jen „UNHCR“).

V této souvislosti poukazoval zejména na skutečnost, že osoby, kteří oprávněně pobývají v členských státech již mnoho let, nemohou z důvodu jejich vyloučení z působnosti směrnice užívat alespoň stejných práv jako ostatní oprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí⁹⁷. Na tak pádné argumenty Evropská komise zareagovala předložením návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2003/109/ES **za účelem rozšíření její působnosti i na osoby požívající mezinárodní ochrany**⁹⁸. Hlavním cílem návrhu bylo dosažení právní jistoty osob požívajících mezinárodní ochranu a poskytnutí práv, která jsou srovnatelná s právy státních příslušníků EU po 5 letech legálního pobytu. Tento návrh byl nakonec dne 23. dubna 2008 schválen⁹⁹. Dle mého názoru jde o krok správným směrem, neboť tak došlo k odstranění nepřiměřených rozdílů mezi naturalizovanými a nově příchozími státními příslušníky třetích zemí.

Směrnice 2003/109/ES vymezuje rozsah své **působnosti také ve vztahu k mezinárodním dohodám**. Dle článku 3 odst. 3 se směrnice použije pouze v tom rozsahu, v jakém nejsou dotčena výhodnější ustanovení:

1. dohod mezi ES nebo ES a jeho členskými státy na jedné straně a třetími zeměmi na straně druhé,
2. dohod mezi členským státem a třetí zemí uzavřených před vstupem směrnice v platnost,
3. Evropské úmluvy o usazování (ze dne 13. prosince 1955), Evropské sociální charty (ze dne 18. října 1961), novelizované Evropské sociální charty¹⁰⁰ a Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků (ze dne 24. listopadu 1977)¹⁰¹.

Výše uvedené dohody zde tedy vystupují ve vztahu nadřazenosti. Není však zcela zřejmé, proč jsou v tomto ustanovení zejména v písm. c) uvedeného článku (viz výše bod

⁹⁷ Srov. Stanovisko UNHCR k návrhu směrnice Rady, předloženému Komisí, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice 2003/109/ES, zakládající právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, na osoby požívající mezinárodní ochrany. Ze dne 29. února 2008. Dostupné na [www: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/stanovisko-smernice-rady-0208.pdf>](http://www.unhcr.cz/dokumenty/stanovisko-smernice-rady-0208.pdf).

⁹⁸ Návrh Směrnice Rady, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (KOM(2007) 298 v konečném znění ze dne 6. června 2007), dostupný na [www: http://europa.eu/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0298:FIN:EN:PDF](http://europa.eu/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0298:FIN:EN:PDF).

⁹⁹ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. dubna 2008 o návrhu směrnice Rady, kterým se rozšiřuje oblast působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (KOM(2007)0298 — C6-0196/2007 — 2007/0112(CNS)). Úř. věst. C 259E, 29.10.2009, s. 126—129.

¹⁰⁰ Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě (1988), Protokol pozměňující Evropskou sociální chartu (1991). V roce 1996 ve Štrasburku byla Evropská sociální charta revidována a doplněna o dalších 12 práv (např. právo na stejné příležitosti a na rovné zacházení, právo na důstojnost v práci, právo na ochranu před chudobou a sociálním vyloučením či právo na bydlení).

¹⁰¹ Článek 3 odst. 3 směrnice 2009/109/ES.

třetí) vyjmenovány pouze některé dohody. V tomto ohledu by dle mého názoru bylo vhodnější použít obecnou definici.

I když preambule v bodě 3 hovoří o zachování zásad uznaných EÚLP, přesto není příliš jasné, proč zde není EÚLP uvedena spolu s ostatními úmluvami ve zmiňovaném článku 3 odst. 3 směrnice.

Dle názoru S. Boalaert-Suominen nejde o to, že by směrnice 2003/109/ES obsahovala příznivější ustanovení než EÚLP, ani o to, že by Evropský soudní dvůr nemohl ustanovení této směrnice vykládat ve světle EÚLP. Naopak to poukazuje na skutečnost, že principy EÚLP jsou evropskou legislativou již zakotveny zcela správným způsobem a tudíž k případným kolizím nemůže dojít. To, že je EÚLP uvedena v preambuli směrnice 2003/109/ES jednoduše znamená, že její ustanovení musí být interpretována a aplikována v souladu s EÚLP.¹⁰² I když je tento výklad dle mého názoru poněkud kostrbatý, přesto jsem nenalezla žádný jiný relevantní důvod pro uvedený způsob právní úpravy.

Jak vyplývá z výše uvedeného, směrnice 2003/109/ES se již v případě vymezení své působnosti, jeví jako velmi těžko uchopitelná. Navíc mnohdy není zcela zřejmý smysl toho kterého ustanovení a lze jej dovést pouze s nemalými obtížemi. Bohužel musím konstatovat, že v tomto duchu se směrnice 2003/109/ES nese i ve svých ostatních částech.

3.2.2. Podmínky pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta

K získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta směrnice 2003/109/ES stanoví tři základní podmínky.

V první řadě musí státní příslušník třetí země prokázat, že bezprostředně před podáním příslušné žádosti **pobýval na území členského státu oprávněně a nepřetržitě po dobu pěti let**. Směrnice však již dále nestanoví, co míní pod pojmem „*pobývat oprávněně*“. Podle S. Boalaert-Suominen je nutno vycházet z komunitární úpravy svobody pohybu občanů EU, resp. z judikatury Evropského soudního dvora týkající se této svobody. Soud v mnoha případech potvrdil, že právo pobytu občana EU je zachováno bez ohledu na to, zda se podrobil vnitrostátním imigračním pravidlům. Občan ze jejich porušení sice může být postižen přiměřenými sankcemi, nesmí však být vyhoštěn, uvězněn nebo nemůže ztratit

¹⁰² BOELAERT-SUOMINEN, Sonja. *Non-EU Nationals who are Long-term Residents: Five Paces forward and Possibly Three Paces Back*. Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, N. 4, s. 1042.

právo na pobyt¹⁰³. Stejně pravidlo by se tak mělo aplikovat i u státních příslušníků třetích zemí.¹⁰⁴

Mám však za to, že by analogický výklad znamenal spíše popření shora uvedené podmínky. V každém případě je nesporným faktem, že směrnice postrádá jasné formulování obsahu tohoto pojmu, což může být na škodu.

Jako druhou podmínku pro získání postavení rezidenta směrnice zařadila prokázání **stálých a pravidelných příjmů pro uspokojení potřeb vlastních i potřeb rodinných příslušníků**. Tato podmínka slouží jako pojistka proti přetěžování systému sociální podpory v daném členském státu, které by mohlo vést k fatálním následkům pro stát. S tím souvisí i další a poslední kritérium pro získání postavení rezidenta, a tím je **zdravotní pojištění**, které musí krýt rizika obdobně jako u státních příslušníků daného členského státu¹⁰⁵.

K uvedeným podmínkám se připojuje jedna fakultativní. Členský stát může totiž po žadateli požadovat **dodržování integračních opatření** v souladu s vnitrostátním právem. S. Boalaert-Suominen v tomto ustanovení vidí Achillovu patu směrnice 2003/109/ES, neboť zde chybí výslovné meze podmínek integrace a navíc směrnice neobsahuje žádné stabilizační opatření, které by zabraňovalo neustálému zvyšování integračních požadavků. *Ad absurdum* by tak mohlo dojít k tomu, že by se pro státní příslušníky třetích zemí stalo nemožné získat status dlouhodobě pobývajícího rezidenta.¹⁰⁶ S tímto názorem nelze než souhlasit.

Co se týče **doby platnosti** povolení k pobytu rezidenta, je tato doba stanovena minimálně na pět let. Po jejím uplynutí se automaticky, případně na základě žádosti, platnost povolení prodlužuje¹⁰⁷. Povolení se vystavuje podle vzoru stanoveného nařízením Rady (ES) č. 1030/2002¹⁰⁸ ve formě lepícího štítku nebo samostatného dokladu. Smyslem zavedení takové vzoru je zejména ochrana proti pozměňování a padělání, čímž se má přispět k předcházení nelegálnímu přistěhovalectví a nedovolenému pobytu. Dle mého mínění je však otázkou, zda a nakolik je toto opatření účinné.

¹⁰³ Např. C 48/75 Royer [1976] ECR 497. C 118/75 Watson and Belmann [1976] ECR 1185.

¹⁰⁴ BOELAERT-SUOMINEN, Sonja. *Non-EU Nationals who are Long-term Residents: Five Paces forward and Possibly Three Paces Back*. Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, N. 4, s. 1022.

¹⁰⁵ Článek 5 směrnice 2003/109/ES.

¹⁰⁶ BOELAERT-SUOMINEN, Sonja. *Non-EU Nationals who are Long-term Residents: Five Paces forward and Possibly Three Paces Back*. Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, N. 4, s. 1023.

¹⁰⁷ Článek 8 směrnice 2003/109/ES.

¹⁰⁸ Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Úř. věst. L 157, 15.6.2002.

3.2.3. Zamítnutí přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta

Přiznání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta lze zamítnout z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Členský stát však musí posoudit závažnost nebo druh protiprávního jednání, popř. nebezpečí, které od takové osoby hrozí, vždy v konkrétním případě, a to vše s přiměřeným ohledem na délku pobytu a vazbu na zemi pobytu. Členský stát však nesmí zamítnout přiznání tohoto postavení pouze z ekonomických důvodů¹⁰⁹.

3.2.4. Odnětí, resp. ztráta právního postavení rezidenta

Osoba oprávněná k dlouhodobému pobytu dle směrnice 2003/109/ES, tj. rezident, ztrácí svůj nárok na toto právní postavení v následujících případech:

- právní postavení získal podvodem,
- bylo přijato opatření k vyhoštění, nebo
- nezdržoval se na území ES po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců¹¹⁰.

Rezident dále nemá nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta:

- ohrožuje-li vzhledem k závažnosti protiprávního jednání, kterého se dopustil, veřejný pořádek¹¹¹,
- pokud mu toto postavení bylo přiznáno v jiném členském státě,
- jestliže po dobu šesti let nepobýval na území členského státu, který mu přiznal toto postavení¹¹².

Proti zamítnutí žádosti o přiznání právního postavení rezidenta, zrušení či odnětí právního postavení nebo neprodloužení doby platnosti povolení k pobytu má daný státní příslušník třetí země právo podat opravný prostředek, což představuje standardní nástroj ochrany toho, o jehož právech a povinnostech se rozhoduje.

¹⁰⁹ Článek 6 směrnice 2003/109/ES.

¹¹⁰ Dle článku 9 odst. 2 směrnice 2003/109/ES však členský stát může stanovit, že nepřítomnost delší než dvanáct po sobě jdoucích měsíců nebo nepřítomnost ze zvláštních či výjimečných důvodů neznamená odnětí nebo ztrátu právního postavení.

¹¹¹ Dle článku 9 odst. 3 však takové jednání nemůže být důvodem pro vyhoštění rezidenta.

¹¹² Ve zvláštních případech může členský stát opět stanovit, že si rezident přesto své postavení ponechá (článek 9 odst. 3 druhý pododst. směrnice 2003/109/ES).

3.2.5. *Vyhoštění rezidenta*

Směrnice 2003/109/ES upravuje také případy vyhoštění. Dle článku 12 může členský stát rozhodnout o vyhoštění rezidenta, představuje-li pro něj **skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti**, přičemž může přihlídnout k délce pobytu na jeho území, věku dané osoby, následkům a vazbám se zemí pobytu. Toto rozhodnutí se však nesmí zakládat pouze na ekonomických důvodech.

Proti rozhodnutí o vyhoštění má rezident právo obrátit se v příslušném členském státě na soud. Těm rezidentům, kteří nedisponují dostatečnými prostředky, musí být poskytnuta právní pomoc za stejných podmínek, jaké se vztahují na státní příslušníky daného členského státu.

3.2.6. *Práva státních příslušníků třetích zemí - rezidentů*

Po přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta příslušná osoba získává **právo na pobyt, právo na rovné zacházení a právo na sloučení rodiny**.

V případě práva na pobyt je zajímavé, že směrnice 2003/109/ES výslovně nehovoří o právu samotném, ale pouze o povinnosti členských států vydat povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Takže rezident má *sensu stricto* pouze právo na vydání povolení k pobytu.

Rezident je rovněž oprávněn požadovat **rovné zacházení** jako v případě státního příslušníka členského státu, a to v případech stanovených článkem 11 směrnice. Zejména jde o přístup k zaměstnání a k samostatně výdělečné činnosti, vzdělávání, uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana, volný přístup na celé území dotyčného členského státu.

Jak je z výše uvedeného patrné, práva rezidentů jsou odlišná a v mnohém výhodnější než práva státních příslušníků třetích zemí. Je otázkou, zda již tento fakt nenaznačuje diskriminaci ve smyslu EÚLP. Navíc je podle mého názoru absurdní v případě rovného zacházení při uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci vycházet ze státní příslušnosti, popř. existence právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, bez ohledu na obsah a rozsah vzdělání získaného v mnohdy úplně rozdílném kulturním světě s odlišnými měřítky. Mám tedy za to, že se v tomto smyslu záměr zákonodárce poněkud vytrácí a není zřejmé, čeho tím chtěl dosáhnout.

Směrnice paradoxně nabízí hned několik možných omezení uvedeného rovného zacházení. Dle mého mínění se tím do jisté míry neguje smysl uváděného ustanovení o rovném zacházení. Směrnice např. umožňuje členskému státu omezit přístup k zaměstnání nebo k samostatné výdělečné činnosti, pokud jsou tyto činnosti vyhrazeny pro občany EU či požadovat pro přístup k všeobecnému nebo odbornému vzdělání doklad o přiměřených jazykových schopnostech.

I když směrnice 2003/109/ES dává členskému státu možnost rozhodnout o přiznání rovného zacházení i v dalších ve směrnici neuvedených oblastech, mám za to, že k tomu chybí motivace členských států, neboť ty se jakýmkoli zásahům do jejich migrační politiky spíše brání, než aby je přivítaly.

3.2.7. Podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí – rezidentů v jiných členských státech a jejich práva

Podmínky pobytu rezidentů v ostatních členských státech a jejich práva jsou obdobné podmínkám pro vystavení povolení k pobytu rezidenta a jeho právům uvedeným výše, a to až na několik odlišností, které jsou uvedeny dále.

Rezident v druhém členském státě musí nejpozději tři měsíce po vstupu na jeho území podat žádost o povolení k pobytu. Směrnice zde opět výslovně nemluví o právu na pobyt, ale pouze o povinnosti podat žádost k získání povolení. Zdá se tak, že toto právo existuje do jisté míry nezávisle na formalitách a povolení a slouží pouze jako deklaratorní akt¹¹³.

Žádost o vydání povolení lze podat ještě v době, kdy rezident pobývá na území prvního členského státu, pokud to členský stát, u jehož orgánů rezident žádost podává, povolí. I v tomto případě mohou členské státy požadovat, aby rezident prokázal stálé a pravidelné příjmy k zajištění výživy jak rezidenta tak i jeho rodinných příslušníků a zdravotní pojištění. Rezident samozřejmě předkládá současně s dokladem o příjmech i platné povolení k dlouhodobému pobytu.

Členské státy mohou zamítnout žádost o pobyt rezidenta z důvodu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.¹¹⁴

Také rezidenti pobývající v druhém členském státě mají právo na rovné zacházení obdobně jako v prvním členském státě. Členský stát však může stanovit, že rezident

¹¹³ BOELAERT-SUOMINEN, Sonja. *Non-EU Nationals who are Long-term Residents: Five Paces forward and Possibly Three Paces Back*. Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, N. 4, s. 1030.

¹¹⁴ Článek 18 směrnice 2003/109/ES.

pobývající na jeho území z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti má na dobu maximálně dvanácti měsíců omezený přístup k jiným pracovním činnostem, než pro které mu bylo uděleno povolení k pobytu.¹¹⁵ Je tedy zřejmé, že členské státy nejsou připraveny plně podporovat zásadu volného přístupu k pracovnímu trhu.

3.2.8. Celkové zhodnocení směrnice 2003/109/ES

I když směrnice 2003/109/ES obsahuje pouze minimum nutné k zajištění jejích základních cílů, přesto v zásadě došlo k posunu, co se týče zlepšení postavení státních příslušníků třetích zemí – dlouhodobě pobývajících rezidentů. Status dlouhodobě pobývajícího rezidenta tak může získat kdokoliv mimo občana EU bez ohledu na státní příslušnost za předpokladu naplnění podmínek stanovených směrnicí 2003/109/ES. Navíc články 11 a 21 směrnice týkající se rovného zacházení splňují podmínky pro přímý účinek. To znamená, že se rezident těchto článků může dovolat přímo před národním soudem. Dle mého názoru by však toto zlepšení postavení státních příslušníků třetích zemí nemělo představovat konečný výsledek a bylo by v tomto ohledu vhodné vyvíjet aktivitu i nadále.

Co se však týče naplnění cíle stanoveného na zasedání v Tampere, nemohu jinak než vyjádřit zklamání. Ačkoli směrnice obsahuje několik pokrokových ustanovení, jsou tato ustanovení ve snaze nalézt společného jmenovatele mezi členskými státy následovány bezpočtem výjimek a omezení, které v podstatě derogují jejich účinek. Zdá se, že skutečným cílem směrnice bylo členské státy alespoň přesvědčit o potřebě přijmout společné standardy a kritéria než naplnit cíle stanovené v Tampere.

¹¹⁵ Článek 21 směrnice 2003/109/ES.

4. Postavení rodinných příslušníků občana EU, kteří nejsou občany EU

Úvodem je vhodné si povšimnout, že **rodinným příslušníkům občana EU právo volného pohybu či pobytu SFEU negarantuje** (ani SES jej dříve negarantovala). K rozšíření této svobody na rodinné příslušníky občana EU došlo *de facto* až sekundárními akty z let 1964 – 1970 a judikaturou Evropského soudního dvora. Základem pro toto rozšíření se stala všeobecně přijímaná premise, že právo volného pohybu občana EU v sobě obnáší i právo být doprovázen vlastní rodinou. Bez toho by totiž volný pohyb ztratil význam.¹¹⁶ Tito rodinní příslušníci tak disponují souborem práv odvozených od práv občanů EU. V současnosti jsou však patrné tendence zakotvit práva rodinných příslušníků jako samostatná a nezávislá na občanovi EU¹¹⁷.

Postavení rodinných příslušníků občanů členských států EU zakotvuje **směrnice 2004/38/ES**, na kterou se v následujících kapitolách zaměřím. Nezbytnou součástí při určování statusu rodinných příslušníků tvoří také **judikatura Evropského soudního dvora**, která také nebude opomenuta.

Nejprve si položíme otázku, kdo vůbec pod pojem rodinný příslušník, příp. rodina, spadá. Bylo pro mne velmi zajímavým zjištěním, že ani v rámci práva EU ani v rámci EÚLP **neexistuje všeobecná definice pojmu rodiny**, příp. rodinných příslušníků. Na úrovni EU najdeme pouze několik různých definic, které se používají v rámci aplikace určitého sekundárního předpisu¹¹⁸. Co se týče pojetí ESLP, je situace ještě složitější¹¹⁹.

¹¹⁶ GOLDNER, I. *Family reunification of European Community Nationals*. Dostupný na: <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/6>

¹¹⁷ Za příklad nám může posloužit ustanovení směrnice 2004/38/ES o tzv. zachování práva pobytu, které je do jisté míry nezávislé na přítomnosti občana EU (viz kapitola 4.1.5. Zachování práva pobytu)

¹¹⁸ Pojmem rodinných příslušníků se zabývá nejen již zmíněná směrnice 2004/38/ES (viz kapitola 3.1. Směrnice 2004/38/ES), ale také např. směrnice 2003/86/ES.

¹¹⁹ ESLP z počátku zaujal restriktivní přístup k definici rodinného života, přičemž se omezil pouze na cizince. Pod pojem rodiny tak subsumoval pouze tradiční jádro rodiny a ostatní užší vazby v soukromém a profesionálním životě uchopil jako soukromý život ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy. V 90. letech následovala série rozhodnutí, v nichž se ESLP zaměřil pouze na konkrétní okolnosti individuálních případů. Tato ne příliš vhodná praxe nezůstala bez kritiky. Dokonce na její nevhodnost upozornil přímo jeden ze soudců ESLP, S.K. Martens z Nizozemí. Zejména vyzdvihl skutečnost, že judikatura ESLP postrádá právní jistoty a že je pro příslušné národní správní orgány a soudy nemožné předpovědět, zda bude vyhoštění cizince považováno za protiprávní či nikoliv. S tímto názorem bez výjimky souhlasím.

4.1. Směrnice 2004/38/ES

Směrnice 2004/38/ES upravuje podmínky výkonu práva pohybu, pobytu a trvalého pobytu. Zabývá se tak třemi možnými situacemi, a to:

1. vstup a pobyt po dobu kratší než tři měsíce,
2. pobyt nad tři měsíce a do pěti let a
3. trvalý pobyt.¹²⁰

Zároveň však směrnice stanoví podmínky, za nichž lze tato tři práva omezit (viz kapitola 4.1.7. Omezení práva vstupu a práva pobytu). Tyto výjimky z práva volného pohybu a pobytu jsou příznačné i pro SES, resp. SFEU.

Jak již bylo nastíněno výše, směrnice se vztahuje jednak na občany EU a jednak také na jejich rodinné příslušníky, která svá práva víceméně odvozují od postavení občana EU. Je totiž zřejmé, že k řádnému a efektivnímu výkonu práva občana EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, je třeba toto právo zaručit také rodinným příslušníkům občana EU. Jinak by byla *de facto* omezena svoboda pohybu občana EU, neboť ten by se nutně rozhodl bez svých rodinných příslušníků nikam necestovat.

Cílem směrnice 2004/38/ES je zejména usnadnění a posílení práva svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie pro všechny její občany a jejich rodinné příslušníky. Před vydáním směrnice 2004/38/ES platila pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky rozdrobená právní úprava sestávající z pestrého souboru devíti směrnic a nařízení¹²¹ z let 1964 až 1993. Takto vzniklá situace nebyla příliš vhodná. I z tohoto důvodu zde byla snaha kodifikovat oblast jedním právním předpisem, k čemuž došlo vydáním směrnice 2004/38/ES, což v tomto ohledu považují za velký přínos.

Směrnice se neomezila pouze na kodifikaci několika dosud platných směrnic, ale zakotvila (i když někdy ne všechnu a ne zcela přesně) do své textu i podstatnou část

¹²⁰ OUTLÁ, Veronika. *Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU*. Jurisprudence, 2005, č. 4, s. 22.

¹²¹ Zejm. Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19.10.1968.

Směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19.10.1968.

Směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb. Úř. věst. L 172, 28.6.1973.

Směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu. Úř. věst. L 180, 13.7.1990.

Směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti. Úř. věst. L 180, 13.7.1990.

Směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty. Úř. věst. L 317, 18.12.1993.

související judikatury Evropského soudního dvora, čímž přispívá k právní jistotě. Dle Zprávy Komise o uplatňování směrnice tak došlo ke zjednodušení za účelem usnadnění pro čtenáře a za účelem jasnosti¹²². Kladu si však otázku, zda skutečně představuje směrnice ve všech ohledech zjednodušení. Mám totiž za to, že navzdory hojně judikatuře Evropského soudního dvora (viz kapitola 5. Rozhodování Soudního dvora ve věcech rodinných příslušníků občanů Unie) přetrvávají nejasnosti, co se týče její správné aplikace. Svědčí o tom obtíže, které činí členským státům správné provedení ustanovení směrnice¹²³.

4.1.1. Pojem „rodinný příslušník“

Jak již bylo nastíněno výše, k zajištění svobody pohybu a pobytu státních příslušníků EU je nutné zaručit obdobnou svobodu také rodinným příslušníkům občanů EU. Co se však rozumí pod pojmem rodinný příslušník? Směrnice 2004/38/ES v tomto směru podává legální definici¹²⁴ pojmu rodinný příslušník a zařazuje pod něj následující kategorie osob:

- **manžel nebo manželka** občana EU,
- **registrovaný partner**, pokud právní řád hostitelského členského státu zachází s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím,
- **potomci v přímé linii** občana EU nebo jeho manžela, příp. manželky, kteří jsou mladší než 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a
- **přímí příbuzní** občana EU nebo jeho manžela, příp. manželky, **ve vzestupné linii**, pokud jsou vyživovanými osobami.

Za velký posun považuji zařazení registrovaných partnerů, i když praktický význam tato skutečnost má pouze v případech, kdy registrovaný partner občana EU doprovází a následuje do těch členských států, které uznávají registrované partnerství za rovnocenné

¹²² Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V Bruselu dne 10.12.2008. KOM(2008) 840 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://www.noviny-mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf>](http://www.noviny-mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf) (dále jen „Zpráva Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES“).

¹²³ Směrnici 2004/38/ES měly členské státy povinnost implementovat do 30. dubna 2006. Dle závěrů zprávy Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES však ani jeden členský stát ji neprovedl bez jakýchkoli vad a dostatečně účinně v její úplnosti.

¹²⁴ Článek 2 směrnice 2004/38/ES.

manželství.¹²⁵ V ostatních členských zemích totiž registrovaný partner toto právo doprovázet občana EU, svého partnera, nemá.

4.1.2. Právo na vstup

Občané EU mají zaručen vstup na území členského státu s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem. Rodinní příslušníci ze třetích zemí mají tento vstup zaručen taktéž na základě cestovního pasu, avšak s tím rozdílem, že státní příslušníci zemí, které podléhají vízové povinnosti¹²⁶, jsou povinni na základě požadavku členského státu předložit také vstupní vízum, příp. platnou pobytovou kartu.

Nemá-li občan EU nebo rodinný příslušník třetí země potřebné doklady, příp. nezbytná víza, musí mu členský stát poskytnout veškeré možnosti, aby je v přiměřené lhůtě získal nebo aby jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu.¹²⁷

V této souvislosti dochází dle zprávy Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES k nedostatečnému rozlišování mezi státními příslušníky třetích zemí a rodinnými příslušníky občanů EU, kteří musí v členských státech často ještě předkládat spolu se svou žádostí o vstupní vízum řadu dokladů, jako např. doklad o ubytování, o dostatečných prostředcích, zvací dopis nebo zpáteční jízdenku.

4.1.3. Právo pobytu do tří měsíců

Občané EU mohou pobývat na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců bez nutnosti splnění jakýchkoli podmínek či formalit. Jedinou povinností je být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Toto oprávnění se vztahuje také na rodinné příslušníky ze třetích zemí, kteří občana EU doprovázejí nebo následují a jsou držiteli platného cestovního pasu.

Členský stát může po dotyčné osobě požadovat pouze, aby v přiměřené lhůtě ohlásila svou přítomnost na jeho území, jinak jí může uložit přiměřené a nediskriminační sankce.¹²⁸

¹²⁵ Pokyny Evropské komise: Právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie. Jak získat to nejlepší ze směrnice 2004/38/ES. Dostupné na [www: <http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_cs.pdf>](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_cs.pdf).

¹²⁶ Nařízení Rady (ES) 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, 21.3.2001. V případě Spojeného království a Irsku je vízová povinnost upravena vnitrostátními předpisy.

¹²⁷ Článek 5 odstavec 4 směrnice 2004/38/ES.

¹²⁸ Článek 5 odstavec 5 směrnice 2004/38/ES.

Podle Zprávy Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES některé členské státy právo pobytu podmiňují požadavkem, aby rodinný příslušník ze třetí země vstoupil do země zákonným způsobem, nebo právo pobytu spojují s délkou platnosti vstupního víza. Směrnice 2004/38/ES však tuto otázku neřeší. Na druhé straně ani neuvádí možnost členského státu uplatnit takové podmínky. K těmto problémům se však vyjádřil v několika rozsudcích Evropský soudní dvůr (viz kapitola 5. Rozhodování Soudního dvora ve věcech rodinných příslušníků občanů Unie).

4.1.4. Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce

I přes zjevnou snahu směrnice minimalizovat rozlišování mezi ekonomicky aktivními a ekonomicky neaktivními jedinci se především v úpravě práva pobytu po dobu delší než tři měsíce projevila závislost přiznání práva na ekonomické činnosti, příp. na dostatečných finančních zdrojích. Účelem takového omezení je pochopitelně ochrana před neúměrným zatěžováním sociálních systémů členských států.

Právo pobývat na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce tak mají pouze občané EU, kteří:

- jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo
- mají dostatečné prostředky pro sebe a svou rodinu a jsou účastníky zdravotního pojištění, nebo
- jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu z důvodu studia, včetně odborné přípravy, a jsou účastníky zdravotního pojištění a mají dostatečné finanční prostředky pro sebe a svou rodinu, nebo
- jsou rodinnými příslušníky, kteří doprovázejí nebo následují občana EU, který splňuje některou z výše uvedených podmínek.¹²⁹

V určitých případech je přesto právo pobytu delšího než tři měsíce zachováno, i když např. občan EU není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu nebo je zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný apod.¹³⁰

Členský stát může v případě pobytu delšího tří měsíců požadovat po občanovi EU **registraci u příslušného orgánu**. Pokud tuto povinnost občan EU nesplní, může podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím členského státu. Dle Zprávy Komise o

¹²⁹ Článek 7 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

¹³⁰ Článek 7 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

uplatňování směrnice 2004/38/ES povinnost registrace nebyla zavedena pouze v Irsku. V některých zemích, mezi něž patří i Česká republika, je registrace volitelná. Potvrzení o registraci má v případě občanů EU pouze deklaratorní charakter.¹³¹

Právo pobytu rodinných příslušníků ze třetích zemí je potvrzeno vydáním tzv. **pobytové karty**, a to nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti. Ve srovnání s občany EU však zůstává otázkou, zda i pobytová karta má pouze deklaratorní charakter¹³².

Pobytová karta platí pět let ode dne vydání nebo po dobu předpokládaného pobytu občana EU, je-li kratší než pět let. Platnost karty není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti po sobě jdoucích měsíců z důležitých důvodů, např. těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.¹³³

4.1.5. Zachování práva pobytu

Směrnice 2004/38/ES pamatuje i na případy, kdy dojde k odloučení občana EU a jeho rodinného příslušníka – osoby se státní příslušností třetí země. K takovým případům řadí např. smrt nebo odjezd občana EU, rozvod manželství apod.¹³⁴ I když by se mohlo zdát, že zde právo pobytu rodinného příslušníka zanikne, není tomu tak. Směrnice **naopak umožňuje toto právo zachovat**, avšak vždy za předpokladu splnění stanovených podmínek.

Specifikum v této oblasti spočívá v diverzifikaci podmínek pro zachování práva. Co se týče rodinných příslušníků – občanů EU – právo pobytu je totiž bez dalšího zachováno, avšak není tomu tak v případě občanů třetích států, kteří právo neztrácejí jen tehdy, pokud již na území členského státu pobývají nějakou dobu.

V úpravě zachování práva pobytu se opět objevuje **požadavek ekonomické aktivity**, tzn. že musí jít o zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné nebo osoby s dostatečnými prostředky, které jsou zároveň účastníky zdravotního pojištění. Právo pobytu je podmíněno také tím, že se občan EU a jeho rodinní příslušníci nestanou pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu nepřiměřenou zátěží. Na druhé straně

¹³¹ OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 23.

¹³² Tamtéž.

¹³³ Článek 11 směrnice 2004/38/ES.

¹³⁴ Článek 12 a násl. směrnice 2004/38/ES.

to, že občan EU nebo jeho rodinní příslušníci využili systému sociální pomoci, nemůže automaticky vést k vyhoštění.

4.1.6. Právo trvalého pobytu

Směrnice 2004/38/ES nově zaručuje právo trvalého pobytu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud v daném členském státě **nepřetržitě a legálně pobývají po dobu pěti let**.

Stejně jako platnost pobytové karty, tak i nepřetržitost pobytu po dobu pěti let není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti po sobě jdoucích měsíců z důležitých důvodů, např. těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem. Nabyté právo trvalého pobytu tak může zaniknout pouze z důvodu nepřítomnosti po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.¹³⁵

Výjimečně lze nabýt právo trvalého pobytu **i před uplynutím pěti let** nepřetržitého pobytu, např. jde-li o zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které dosáhly věku pro nárok na starobní důchod apod.¹³⁶

Rodinnému příslušníkovi – občanovi třetí země - vydá na jeho žádost příslušný orgán členského státu **tzv. kartu trvalého pobytu**. Naproti tomu občanovi EU postačuje doklad o trvalém pobytu, který opět pouze deklaruje jeho právo pobytu.

Platnost karty trvalého pobytu se vždy po deseti letech automaticky prodlužuje a je zachována i při přerušení pobytu, které je kratší než dva po sobě jdoucí roky. Tato karta však nesmí být podmínkou výkonu práva, může-li být existence práv prokázána jinými doklady.¹³⁷

4.1.7. Omezení práva vstupu a práva pobytu

Směrnice 2004/38/ES umožňuje omezit práva v ní zakotvená, avšak vždy a pouze za splnění určitých procesních záruk, které vybalancují zájmy členských států a zájmy jednotlivců. Navíc opatření omezující volný pohyb osob lze přijímat jen velmi vzácně.

¹³⁵ Článek 16 směrnice 2004/38/ES.

¹³⁶ Blíže viz článek 17 směrnice 2004/38/ES.

¹³⁷ Článek 25 směrnice 2004/38/ES.

Právo vstupu a pobytu lze omezit **z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví**, a to pouze v souladu se zásadou přiměřenosti a výlučně na základě osobního chování dotyčné osoby. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Všechna tato kritéria byla definována již před existencí směrnice 2004/38/ES judikaturou Evropského soudního dvora. Směrnice 2004/38/ES principy formulované Evropským soudním dvorem tak pouze přejímá, avšak zůstává otázkou, zda úplně úspěšně.¹³⁸

Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí opatření k omezení jmenovaných práv neodůvodňuje, avšak může hrát svou roli při posuzování toho, zda lze omezení pobytu či vstupu aplikovat¹³⁹. Navíc členský stát musí zohlednit také délku pobytu, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, sociální a kulturní integraci a rozsah vazeb na zemi původu.¹⁴⁰

4.1.8. Vyhoštění

Jednou z forem omezení práva pobytu je vyhoštění. Vyhostit dotčenou osobu lze pouze **z velmi striktně vykládaných důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti**. Navíc se zde v podstatné míře projevuje zásada přiměřenosti a platí tak pravidlo, že čím je integrace dané osoby na vyšší úrovni, tím větší ochranu požívá. Ve stejném duchu hovoří i Zpráva Komise o uplatňování směrnice 2004/38/ES.

Zpráva uvádí několik stupňů ochrany. Zatímco občany EU, kteří mají právo pobytu, lze vyhostit z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, ty, kteří mají právo trvalého pobytu, lze vyhostit pouze ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Tímto způsobem je posílena ochrana před vyhoštěním pro ty občany EU, kteří pobývali v hostitelském členském státu delší dobu. Ti, kteří pobývali v hostitelském členském státu posledních deset let, mohou být vyhoštěni pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti. Stejná ochrana je přiznána nezletilým osobám vyjímaje případ, kdy je vyhoštění nutné v jejich nejlepším zájmu, jak je stanoveno v Úmluvě o právech dítěte.

¹³⁸ OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 24.

¹³⁹ Srov. 30/77 Bouchereau [1977] SbSD 1999.

¹⁴⁰ Článek 27 směrnice 2004/38/ES.

Směrnice poskytuje také poměrně dost **procedurálních záruk ochrany** jako např. nutnost řádně odůvodnit rozhodnutí o vyhoštění, možnost podat opravný prostředek apod.

Jednou z takových procedurálních nástrojů ochrany je i mechanismus podstatné změny v okolnostech, které umožňovaly přijetí rozhodnutí o vyhoštění. Osoby, kterým byl zakázán pobyt, totiž mohou po uplynutí přiměřené lhůty, která závisí na okolnostech, avšak činí nejdéle tři roky od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu, podat žádost o zrušení zákazu pobytu **z důvodu podstatné změny okolností**. Členský stát o takové žádosti rozhodne do šesti měsíců od podání a po tuto dobu nemá žádající osoba právo vstoupit na území dotyčného členského státu.¹⁴¹

Je-li rozhodnutí o vyhoštění vykonáváno více jak dva roky po jeho vydání, prověří členský stát sám z vlastní iniciativy, zda dotyčná osoba stále a skutečně představuje ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti a zda nedošlo k podstatné změně okolností.¹⁴²

V této souvislosti si dovolím upozornit na význam článku 35 směrnice 2004/38/ES, který umožňuje postihnout případy zneužití ustanovení směrnice, a to zejména případy účelových sňatků. Členský stát má totiž možnost přijmout potřebná opatření k odeřízení, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného směrnicí. Je třeba mít na paměti, že tato opatření musí být přiměřená.¹⁴³

4.1.9. Vztah směrnice 2004/38/ES k nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství¹⁴⁴

Nařízení č. 1612/68 upravuje oblast práva na přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území členského státu, a to nejen státních příslušníků členských států, ale i jejich rodiny. Vypršením lhůty pro implementaci směrnice 2004/38/ES dne 30.4.2006 došlo ke zrušení článků 10 a 11 nařízení č. 1612/68, v nichž bylo zakotveno právo rodinných příslušníků usadit se spolu s pracovníkem – státním příslušníkem členského státu na území daného členského státu a jejich oprávnění k přístupu k zaměstnání. Tuto oblast plně pokryla zmiňovaná směrnice 2004/38/ES.

Nařízení č. 1612/68 definovalo pojem „rodina“ poněkud úžeji než je tomu ve směrnici 2004/38/ES. Zejména pod toto označení nezahrnovalo registrovaného partnera,

¹⁴¹ Článek 32 směrnice 2004/38/ES.

¹⁴² Článek 33 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

¹⁴³ Článek 35 směrnice 2004/38/ES.

¹⁴⁴ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19.10.1968. (dále jen „Nařízení č. 1612/68“)

příp. partnerku. Pod pojmem „rodina“ uvedené nařízení rozumělo následující osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost:

- manžela nebo manželku a jejich potomky mladší 21 let nebo na nich závislé,
- příbuzné ve vzestupné linii pracovníka a jeho manžela nebo manželky, kteří jsou na nich závislí.

Jedinou podmínkou pro výkon práva usadit se byla nutnost zajistit v daném členském státě pro celou rodinu ubytování, které se považuje za obvyklé pro tuzemské pracovníky.

Článek 12 nařízení č. 1612/68 zůstává nadále v platnosti. Dle tohoto ustanovení mají děti pracovníka - státního příslušníka členského státu s bydlištěm na jeho území přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

4.1.10. Celkové zhodnocení směrnice 2004/38/ES

Dle závěrů Zprávy o uplatňování směrnice 2004/38/ES obdržela Komise za třicet měsíců, kdy byla směrnice použitelná, více než 1800 individuálních stížností, 40 otázek z Parlamentu a 33 žádostí k jejímu uplatňování a zahájila pět řízení pro nesprávné uplatňování směrnice. V rámci implementace směrnice se objevily problémy spočívající zejména v trvalém porušování práv občanů EU.

Směrnice 2004/38/ES se tak stala pro mnohé členské státy nejasnou a pro Komisi poněkud zklamáním. I z těchto důvodů Komise přislíbila v první polovině roku 2009 pomoc členským státům i občanům EU prostřednictvím vydání pokynů k řadě problematických otázek, jako je vyhoštění a boj proti zneužití. Tyto pokyny vyšly pod názvem „Právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie“ s podtitulem „Jak získat to nejlepší ze směrnice 2004/38/ES“¹⁴⁵.

Domnívám se, že uvedená příručka je koncipována velmi přehledně a v případě řešení konkrétního problému může být pro dotčenou osobu přínosná. Současně mám však za to, že tento krok byl poněkud opožděný, neboť problémy s implementací směrnice mohla Komise předvídat a včasným vydáním těchto pokynů předejít komplikacím a zmatkům.

Je nepochybné, že se v případě směrnice 2004/38/ES jedná o významný legislativní počín, který přináší výrazné zlepšení a zjednodušení. Současně však není také pochyb o tom, že je směrnice plná problematických otázek, které bude třeba v příštích letech dořešit.

¹⁴⁵ Dostupné na [www: <http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_cs.pdf>](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/archive/guide_2004_38_ec_cs.pdf).

5. Rozhodování Soudního dvora ve věcech rodinných příslušníků občanů Unie

5.1. Podmínka legálního pobytu

Jednou z prvních otázek souvisejících nejen se směrnicí 2004/38/ES, ale i s předcházející legislativou bylo, zda mohou členské státy k vydání povolení k pobytu rodinného příslušníka občana EU požadovat předchozí legální pobyt v jiném členském státě. Některé členské státy tuto v legislativě nikde neuváděnou podmínku zavedly, avšak jejich praxe byla napadena u Evropského soudního dvora.

5.1.1. MRAX

Jedním z prvních rozsudků Evropského soudního dvora týkajících se uvedeného problému je rozsudek ve věci **MRAX**¹⁴⁶. Zde soud rozhodl, že členský stát není oprávněn odmítnout vydat povolení k pobytu a přijmout opatření o vyhoštění vůči státnímu příslušníkovi třetího státu pouze z toho důvodu, že vstoupil protiprávně na území dotčeného členského státu, prokáže-li tento státní příslušník třetího státu, který je oddán se státním příslušníkem členského státu, tento rodinný vztah.

Protiprávní vstup na území členského státu přitom nelze soustavně považovat za ohrožení veřejného pořádku, kterým by bylo zpochybněno samotné právo pobytu. Členskými státy to však nebrání uložit za nedodržení vnitrostátních předpisů týkajících se kontroly cizinců vhodné sankce, které jsou nezbytné pro zajištění účinnosti příslušných ustanovení.

5.1.2. Akrich

Změnu v rozhodování Soudního dvora představoval případ **Akrich**¹⁴⁷. Zde byla zakotvena podmínka předchozího legálního pobytu pro uplatnění práva pobytu rodinného příslušníka občana EU. Soudní dvůr v tomto rozhodnutí nicméně odkázal i na článek 8 EÚLP a zdůraznil, že při povolování prvního vstupu příslušníka třetího státu musí imigrační

¹⁴⁶ C-459/99 MRAX v Belgian State [2002] ECR I-6591.

¹⁴⁷ C-109/01 Akrich [2003] ECR I-9607.

úřady provést osobní vyhodnocení okolností a zohlednit právo na respektování rodinného života dle výše uvedeného článku.

Na základě tohoto rozsudku podmínily některé členské státy právo pobytu tím, že rodinný příslušník ze třetí země vstoupí do země zákonným způsobem a jiné zase spojily právo pobytu s délkou platnosti vstupního víza. Tento rozsudek tak vnesl do praxe členských států zmátek.

5.1.3. Metock

Ke zlomu došlo až rozhodnutím ve věci **Metock**¹⁴⁸, v němž Soudní dvůr přehodnotil svůj závěr o nutnosti předchozího zákonného pobytu. Toto rozhodnutí se stalo průlomovým vzhledem k tomu, že změnilo dosavadní praxi, a navíc se jako jedno z prvních vztahuje ke směrnici 2004/38/ES.

Ve věci šlo o státního příslušníka třetí země, který uzavřel manželství s občankou EU usazenou v Irsku. Dle rozhodnutí soudu ustanovení směrnice 2004/38/ES brání uložení podmínky, aby rodinný příslušník nejdříve legálně pobýval v jiném členském státě před svým příchodem do hostitelského členského státu.

Soud navíc odmítl tvrzení irského ministra spravedlnosti, že členské státy mají i nadále výlučnou pravomoc, s výhradou hlavy IV třetí části SES, upravovat první vstup rodinných příslušníků občana EU. Toto tvrzení je dle názoru soudu neslučitelné s cílem vnitřního trhu, který spěje k odstranění všech překážek volného pohybu osob, neboť omezováním rodinného života občanů EU ze strany členských států by byla narušena i jejich svoboda pohybu a pobytu garantovaná SES. Za tímto účelem je nutné stanovit pravidla, která budou ve všech členských státech stejná.¹⁴⁹ S tímto nelze dle mého názoru jinak než souhlasit.

Soudní dvůr rovněž upřesňuje, že je právně bezvýznamné, zda státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana EU, vstoupil na území hostitelského členského státu předtím nebo poté, co se stal rodinným příslušníkem.¹⁵⁰

I když některé členské státy, zejména Dánsko, se značně obávaly potencionálního vzniku mezery, kterou by mohli státní příslušníci třetích zemí snadno využívat, přesto soud tento argument odmítl s tím, že členský stát má vždy možnost odepřít přístup na své území

¹⁴⁸ C-127/08, *Metock and others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2008].

¹⁴⁹ *Ibid*, bod 60 an.

¹⁵⁰ POMAHAČ, Richard. *Evropský soudní dvůr: K použití vnitrostátních migračních pravidel*. Právní rozhledy, 2008, č. 23, s. 881 – 882

z důvodu veřejného pořádku či ochrany zdraví. Článek 35 směrnice 2004/38/ES nadto umožňuje členským státům přijmout potřebná opatření v případě zneužití práv nebo podvodu, např. účelových sňatků.¹⁵¹

Lze tedy závěrem shrnout, že Evropský soudní dvůr tímto rozsudkem přiznal, že všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie a kteří doprovázejí nebo následují tohoto občana Unie v jiném členském státě, než je členský stát, jehož jsou státními příslušníky, mají na základě směrnice 2004/38/ES právo na vstup a právo na pobyt v hostitelském členském státě **nezávisle na tom, zda tito státní příslušníci třetích zemí již legálně pobývali v jiném členském státě, či nikoli.**¹⁵²

5.1.4. Shrnutí

I když v průběhu posledního desetiletí došlo v rozhodování Evropského soudního dvora k několika zvratům, **judikatura soudu v tomto ohledu jasně směřuje k závěru, že členské státy nemají pravomoc přiznávat či odmítat vstup a pobyt rodinným příslušníkům občana EU, kteří dříve nepobývali v jiném členském státě oprávněně.**

V tomto ohledu musím souhlasit s názorem, že je nutné dostatečným způsobem zaručit právo občana EU svobodně se pohybovat a pobývat spolu se svou rodinou tak, aby bylo odstraněno maximum překážek, které by tuto svobodu mohly narušit. Mezi tyto překážky lze v souladu se závěry Evropského soudního dvora zařadit právě zmiňovanou podmínku legálního pobytu.

5.2. Rozšiřování práva na sloučení rodiny

Jasným trendem v judikatuře Evropského soudního dvora se v poslední době stalo rozšiřování práv na státní příslušníky třetích zemí, zejména pak u rodinných příslušníků občanů EU. V následujících rozhodnutích byla položena otázka, jakým rodinným příslušníkům je možno přiznat právo na pobyt v tom členském státě, v němž je již usazen jejich příbuzný, občan EU. Je zřejmé, že tato judikatura je unikátní, neboť SES práva státních příslušníků třetích zemí výslovně negarantuje, ale pouze se odvozují z práv občanů EU.

¹⁵¹ C-127/08, *Metock and others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform* [2008]. Bod 71 an.

¹⁵² *Ibid*, bod 70.

5.2.1. *Carpenter*¹⁵³

Paní Carpenter, filipínská turistka, která se vdala za britského státního příslušníka, byla z Velké Británie vyhoštěna, neboť po uplynutí doby povolení k pobytu setrvala nadále na území Velké Británie.

Paní Carpenter však namítala, že její právo pobytu je odvozeno od práva volného poskytování služeb jejího manžela. Poskytování služeb pana Carpentera představovalo významnou část jeho hospodářské činnosti, která byla provozována jak na území jeho členského státu původu ve prospěch osob usazených na území jiných členských států, tak na území posledně uvedených států.

Základní otázkou, kterou Velká Británie položila Evropskému soudnímu dvoru, bylo, zda ustanovení tehdejší směrnice 73/148/EHS¹⁵⁴ zakládají manželovi, státnímu příslušníkovi třetího státu, právo na pobyt v tom členském státu, v němž je usazen partner.

Soud nejprve předeslal, že směrnice neupravuje právo pobytu rodinných příslušníků poskytovatele služeb v jeho členském státě původu. Odpověď tedy závisí na otázce, zda může být právo pobytu manžela nebo manželky odvozeno ze zásad nebo jiných norem práva Společenství.¹⁵⁵ V této souvislosti soud odkázal na důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků členských států pro odstranění překážek výkonu základních svobod zaručených Smlouvou.¹⁵⁶

Je nesporné, že by odloučení manželů v důsledku vyhoštění nepříznivě zasáhlo do jejich rodinného života, a v důsledku toho i do podmínek výkonu základní svobody pana Carpentera. Tato svoboda by se totiž nemohla plně uplatnit, kdyby pan Carpenter byl odrazován od jejího výkonu překážkami pro vstup a pobyt jeho manželky v zemi jeho původu.¹⁵⁷ Soud navíc prohlásil, že takové odloučení znamená zásah do práva pana Carpentera na respektování rodinného života chráněného článkem 8 odst. 1 EÚLP.

S ohledem na výše uvedené soud rozhodl, že v tomto případě **není možné odmítnout manželovi nebo manželce poskytovatele služeb, kteří jsou státními příslušníky třetí země, pobyt na svém území**, a to i když došlo ze strany manželky k porušení vnitrostátních imigračních předpisů.

¹⁵³ C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-06279.

¹⁵⁴ Směrnice Rady ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb. Úř. věst. L 172, 28.6.1973, s. 14—16.

¹⁵⁵ C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-06279.

Bod 36.

¹⁵⁶ Ibid, bod 38.

¹⁵⁷ Ibid, bod 39.

5.2.2. Jia¹⁵⁸

Německá státní příslušnice pobývala od roku 1995 společně se svým manželem, panem Shenzi Li, čínským státním příslušníkem, ve Švédsku. Matka pana Shenzi Li, paní Yunying Jia, požádala o povolení k pobytu ve Švédsku, a to s odůvodněním, že bez finanční pomoci svého syna a jeho manželky nemůže uspokojovat své potřeby, tj. je na nich závislá.

V případě Jia se soud vyjádřil nejprve co do podmínky předchozího legálního pobytu. V tomto smyslu odkázal na rozsudek Akrich a prohlásil, že **právo Společenství neukládá splnění podmínky legálního pobytu v členském státu**. Tím v podstatě oslabil rozhodnutí Akrich.

Soud se zde zabýval také výkladem pojmu „závislost“. V tomto ohledu uvedl, že závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna státním příslušníkem členského státu EU, který využil svobody pohybu, nebo jeho manželem či manželkou¹⁵⁹. Navíc nezbytnost materiální podpory musí existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení se k občanovi EU.¹⁶⁰ Nezbytnost materiální podpory může být prokázána jakýmkoli vhodným způsobem.¹⁶¹

Je zajímavé, že soud v této věci vůbec nezohlednil úpravu směrnice 2004/38/ES, ačkoli v době jeho rozhodování již probíhala její implementace.

5.2.3. Shrnutí

Jak vyplývá z výše uvedeného, lze v obou případech hovořit o posunu v rozhodování Evropského soudního dvora. Doposud totiž pouhý příbuzenský vztah sám o sobě nepostačoval k tomu, aby bylo státnímu příslušníkovi třetí země přiznáno právo vstupu a pobytu na území některého členského státu.

Právo na sloučení rodiny občanů EU se totiž uplatnilo pouze tehdy, pokud to bylo nezbytné, aby tito občané nebyli odrazeni od výkonu svého práva pohybu, tj. aby došlo k usnadnění využití některé ze základních svobod vnitřního trhu.¹⁶²

¹⁵⁸ C-1/05 Yunying Jia v. Migrationsverket [2007] ECR I-00001.

¹⁵⁹ Ibid, bod 35.

¹⁶⁰ Ibid, bod 43.

¹⁶¹ Ibid, bod 41.

¹⁶² *Základní svobody vnitřního trhu, Volný pohyb osob, Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států*. Judikatura Evropského soudního dvora, 2008, r. 5, č. 2, s. 132.

Uvedené rozsudky však ukazují, že lze právo na sloučení uplatňovat, i když neexistuje přímá vazba na výkon základních svobod.

5.3. Zhu a Chen

Na případ Jia navazuje rozsudek ve věci **Zhu a Chen**¹⁶³, a to především svým ještě širším výkladem materiální závislosti.

Catherine Chen se narodila své matce, Zhu, v Belfastu a podle irské legislativy tak získala irské občanství. Následně se s ní její matka odstěhovala do Velké Británie. Zde se usadila a požadovala přiznání práva usadit se jednak pro své dítě a jednak pro sebe jakožto matku.

Soud se v tomto případě vyjadřoval ke dvěma základním otázkám. První z nich je, zda má Catherine Chen právo pobytu ve Velké Británii. Zde soud razantně odmítl tvrzení irské vlády a vlády Spojeného království, že Catherine tímto právem nedisponuje. „**Dítě nízkého věku může uplatňovat právo na volný pohyb a pobyt**, které zaručuje právo Společenství. Způsobilost státního příslušníka členského státu mít práva zaručená Smlouvou a sekundárním právem v oblasti volného pohybu osob nemůže podléhat podmínce, že dotyčná osoba dosáhla věku požadovaného pro způsobilost k právním úkonům, která je potřebná k tomu, aby sama mohla vykonávat uvedená práva.“¹⁶⁴

Soud navíc zamítl námitku irské vlády a vlády Spojeného království, podle níž splní podmínku dostatečných finančních prostředků pouze dotyčná osoba sama, aniž by mohla spoléhat na finanční prostředky rodinného příslušníka, který ji doprovází.¹⁶⁵

Druhou otázkou, kterou se Evropský soudní dvůr zabýval, bylo, zda má paní Chen právo pobytu na území členského státu spolu se svou dcerou. Soud zde zdůraznil, že užívání práva na pobyt dítětem nutně implikuje to, že dítě má právo být doprovázeno osobou, která o něj pečuje a které tak musí být umožněno pobývat s dítětem.¹⁶⁶ Tudíž rodič, který je sám státním příslušníkem třetí země a který skutečně vychovává nezletilou osobou nízkého věku – občana EU, má **právo na to, aby s ním pobýval v hostitelském členském státě**.

Mohlo by se zdát, že toto rozhodnutí soudu připravuje úrodnou půdu pro hojně zneužívání práva být doprovázen rodinným příslušníkem. Soud však opětovně poukázal na

¹⁶³ C-200/02 Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department [2004] ECR I-09925.

¹⁶⁴ Ibid, bod 20.

¹⁶⁵ Ibid, bod 29.

¹⁶⁶ Ibid, bod 45.

možnost členských států přijmout podle směrnice 2004/38/ES nutná opatření k odmítnutí, ukončení nebo odebrání práva svěřeného touto směrnicí.

Rozhodnutím ve věci Zhu a Chen došlo k dalšímu zmírnění požadavků při uplatňování práva na sloučení rodiny a je jen otázkou, kam až v tomto ohledu judikatura Evropského soudního dvora zajde. Nakonec lze předpokládat, že jedinou podmínkou sloučení rodiny občana EU bude prokázání příbuzenského vztahu. Tím se však skutečně otevřou dveře pro masovou migraci a pro „obchodování s příbuzenskými vztahy“

6. Zvláštní režimy pro cizí státní příslušníky na základě vnějších smluv EU

Jelikož se v této kapitole budu zabývat především vnějšími smlouvami a jejich vlivem na postavení státních příslušníků třetích zemí, ráda bych úvodem osvětlila samotný pojem vnějších smluv.

Vnější smlouvy jsou **mezinárodní smlouvy, které uzavírá ES se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi**. Mezi ně patří zejména dohody o přidružení, dohody o spolupráci a obchodní dohody, které byly většinou uzavírány na základě článku 300 SES (dnes čl. 218 SFEU). Dle tohoto ustanovení Rada zmocňovala Komisi k vyjednání dohod a následně sama rozhodovala kvalifikovanou většinou s výjimkou dohod, u nichž bylo ke schválení požadována jednomyslnost.

V případě **Haegeman**¹⁶⁷ Evropský soudní dvůr stanovil, že vnější smlouvy uzavřené podle čl. 300 SES tvoří od okamžiku, kdy vstoupí v platnost, **integrální součást komunitárního práva**. Takové smlouvy jsou tedy závazné jak pro ES, tak i pro samotné členské státy.

Postavení vnějších smluv v rámci hierarchie pramenů práva EU řešil Evropský soudní dvůr také ve věci **Schröder**¹⁶⁸. Zde stanovil, že vnější smlouvy a veškeré právní akty přijaté na jejich základě v souvislosti s článkem 300 odst. 7 SES stojí nad sekundárními prameny práva EU a mají také přednost před předpisy sekundárního práva. Tzn. že veškerá nařízení, směrnice a rozhodnutí musí být vykládány v jejich souladu a v případě konfliktu je může Evropský soudní dvůr zrušit v souladu s článkem 230 SES.¹⁶⁹

Od vnějších smluv je nutno odlišovat **tzv. smíšené smlouvy**, což jsou smlouvy uzavírané společně ES a členskými státy se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi a tvoří také součást komunitárního práva¹⁷⁰.

6.1. Asociační smlouvy

Asociační smlouva upravuje **vzájemná práva a povinnosti v oblasti ekonomické, průmyslové a obchodní**. Existují dva typy těchto smluv. První je uzavírán za účelem

¹⁶⁷ 181/73 R. & V. Haegeman v. Belgie [1974] ECR 449.

¹⁶⁸ 40/72 Schroeder v. Germany [1973] ECR 125.

¹⁶⁹ KACZOROWSKA, Alina. *European Union Law*. Routledge-Cavendish, 2008, 1152 s.

¹⁷⁰ Viz Rozsudek 12/86 Demirel [1987] ECR 3719.

možného budoucího členství v EU a druhý typ naopak vstup do EU nepředpokládá (např. dohody uzavřené s některými africkými státy).

Z hlediska postavení státních příslušníků třetích zemí bych chtěla poukázat na **otázku přímého účinku asociačních smluv**, jelikož tyto smlouvy upravují mj. i práva a povinnosti státních příslušníků třetích zemí. Ve věci **Demirel**¹⁷¹ Evropský soudní dvůr judikoval, že asociační dohoda s Tureckem nemá bezprostřední účinek, neboť příslušná ustanovení s ohledem na znění, účel a povahu samotné dohody neobsahují **jasný a přesný závazek**, který je, pokud jde o jeho účinky nebo provedení, **podmíněn přijetím následného opatření**, a proto se tato ustanovení nedají bezprostředně použít pro výklad volnosti pohybu pracovníků. Evropský soudní dvůr prostřednictvím své judikatury postupně formuloval další podmínky pro dovolání se přímého účinku asociačních dohod.

Případem z poslední doby je pak věc **Kolpak**¹⁷², v němž Evropský soudní dvůr potvrdil, že asociační dohoda EU se Slovenskem má přímý účinek. V souvislosti s tímto rozhodnutím asociační dohody nabývají velkého významu, neboť zakládají konkrétní práva, jichž se lze domáhat přímo.

6.1.1. Asociační smlouva s Tureckem¹⁷³

Tato smlouva byla uzavřena v roce 1963 jakožto Ankarská dohoda. Upravuje odstraňování obchodních a hospodářských bariér a umožňuje tak postupné vytváření celní unie mezi Tureckem a Evropskými společenstvími. Smlouva byla několikrát doplněna prostřednictvím dodatkových protokolů. Nakonec ke dni 31. prosince 1995 vstoupila v platnost celní unie EU s Tureckem, které v roce 1995 podalo zároveň oficiální žádost o vstup do EU. Od prosince 2004 probíhá oficiální jednání o přístupu Turecka do EU.

Prvotním impulsem pro vyjednání asociační smlouvy s Tureckem se stala potřeba Turecka řešit velkou nezaměstnanost a potřeba evropských států rekrutovat cizí pracovní síly a vypořádat se s velkým počtem tureckých pracovníků již pobývajících na území EU.

K zajištění těchto cílů byly stanoveny tři fáze, avšak opatření k dosažení poslední z nich nebyla nikdy učiněna, a tak nemohla být ani nikdy realizována svoboda volného pohybu pracovníků. Mohlo by se tak zdát, že turečtí státní příslušníci nedisponují *a priori*

¹⁷¹ 12/86 Demirel [1987] ECR 3719.

¹⁷² C-438/00 Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak [2003] ECR I-4135.

¹⁷³ Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaná dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy Evropského hospodářského společenství a Společenstvím na straně druhé, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963. Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11.

právem pohybovat se za účelem přístupu k zaměstnání v rámci členských států EU. Nicméně judikatura Evropského soudního dvora¹⁷⁴ dovodila, že ačkoli právo tureckého pracovníka pobývat na území členského státu není v asociační smlouvě výslovně uvedeno, bylo by nesmyslné, pokud by za splnění podmínek pro a po dobu legitimního výkonu práva volného pohybu nevzniklo takovému pracovníku automaticky. Turečtí občané tak **mohou nabývat práva pobytu v členských státech** EU na základě asociační smlouvy.¹⁷⁵

Navíc jakmile jsou tito pracovníci vpuštěni na území členského státu, požívají **řadu práv vyplývajících z rozhodnutí č. 1/80 Rady přidružení EHS - Turecko** ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení. Mezi tato práva patří právo na zacházení stejné jako v případě státních příslušníků členského státu a právo postupně se zařadit do pracovního procesu v hostitelském státě. Po jednom roce legálního výkonu zaměstnání mají tito pracovníci také právo na obnovu pracovního povolení pro dosavadního zaměstnavatele, po třech letech na nástup do jiného zaměstnání ve stejné oblasti a po čtyřech letech na volný přístup k jakémukoliv placenému zaměstnání.

Obdobná práva se vztahují **i na jejich rodinné příslušníky** (po pěti letech legálního usazení mají právo na volný přístup k zaměstnání). Děti tureckých státních příslušníků mají právo na přijetí do kurzů všeobecného vzdělávání, učení nebo odborného vzdělávání na základě stejných kritérií jako děti státních příslušníků tohoto členského státu a na požívání výhod stanovených v této oblasti vnitrostátními právními předpisy.

Ustanovení, která upravují zde uvedená práva, mají přímý účinek, což potvrzuje bohatá judikatura Evropského soudního dvora¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Jedná se zejm. o rozh. C-467/02 Inan Cetinkaya proti spolkové zemi Bádensko-Württembersko [2004] ECR I-10895; C-188/00 Bülent Kurz, né Yüce proti Land Baden-Württemberg [2002] ECR I-10691.

¹⁷⁵ LYČKA, Martin. *Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD?*. Právní rozhledy, 2007, č. 8, s. 291 – 292.

¹⁷⁶ Zejména: C-192/89 Sevince [1990] ECR I-3461.
C-188/00 Kurz [2002] ECR I-10191.

6.1.2. Smlouva o spolupráci se zeměmi Maghrebu

V roce 1976 Evropská společenství uzavřela smlouvy o spolupráci se zeměmi Maghrebu, tj. s Alžírskem, Marokem a Tuniskem. Tyto dohody vstoupily v platnost dne 1. listopadu 1978. Jejich cílem bylo zvýšit spolupráci stran v oblasti hospodářské a sociální.

Nakonec však smlouvy s Tuniskem a Marokem byly nahrazeny **tzv. Evropsko-středomořskou dohodou** ze dne 17. července 1995. I když tato dohoda nezakotvuje svobodu volného pohybu pracovníků, jsem toho názoru, že se analogicky aplikují závěry Evropského soudního dvora ohledně práva volného pohybu tureckých pracovníků (viz předchozí kapitola).

V rozsudku **El-Yassini**¹⁷⁷ se Evropský soudní dvůr vyjádřil k otázce, zda je možné zamítnout obnovení povolení k pobytu maghrebského občana, pokud v okamžiku uplynutí doby platnosti takového povolení zanikl původní důvod jeho práva pobytu.

Dle názoru soudu mohou příslušné orgány zamítnout obnovení povolení k pobytu marockému státnímu příslušníku, přestože toto zamítnutí nutí dotyčného ukončit jeho pracovní poměr před uplynutím lhůty dohodnuté s jeho zaměstnavatelem. Kdyby však byla cizímu státnímu příslušníku, pokud jde o výkon zaměstnání, přiznána širší práva než práva přiznaná, pokud jde o pobyt, a před uplynutím doby platnosti pracovního povolení by mu bylo zamítnuto obnovení povolení k pobytu, aniž by to bylo odůvodněno takovými důvody ochrany oprávněného zájmu státu jako jsou důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, řešení by bylo odlišné a povolení k pobytu by se obnovilo na dobu platnosti pracovního povolení. Rozsudek El-Yassini tak určil, že dohoda uzavřená s Marokem nebrání tomu, aby měly členské státy pravomoc upravovat pobyt cizích státních příslušníků, ledaže by bylo těmto příslušníkům uděleno pracovní povolení na dobu delší než povolení k pobytu.

První příležitostí k rozboru Evropsko-středomořské dohody byl případ **Gattoussi**¹⁷⁸. Tuniský státní příslušník M. Gattoussi, který se v roce 2002 v Tunisku oženil s německou státní příslušnicí, následně vstoupil do země své manželky na základě víza uděleného z důvodu sloučení rodiny a dále pracovního povolení na dobu neurčitou. V roce 2004 však došlo k omezení platnosti povolení k pobytu. M. Gattoussimu byla uložena povinnost opustit německé území do tří měsíců, neboť manželka prokázala v úřadu pro evidenci

¹⁷⁷ C-416/96 El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department [1999] ECR I-1209.

¹⁷⁸ C-97/05 Gattoussi [2006] ECR I-11917.

obyvatelstva, že od 1. dubna 2004 žijí odděleně a dotyčný nemá žádné samostatné právo pobytu.

V případě pana Gattoussiho šlo o obdobnou otázku jako v rozsudku El-Yassini. Německé orgány totiž udělily povolení k pobytu na dobu určitou a pracovní povolení na dobu neurčitou, načež zkrátily dobu platnosti povolení k pobytu z důvodů, které se nevztahovaly k veřejnému pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejnému zdraví, a donutily tím pana Gattoussiho opustit zemi, což představovalo neodkladné ukončení zaměstnání.

I v tomto případě soud prohlásil, že hostitelský členský stát nemůže zpochybnit postavení pracovníka z důvodů, které nezahrnují ochranu oprávněných zájmů státu, jako jsou veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví, jestliže mu původně udělil konkrétní práva, pokud jde o výkon zaměstnání, která jsou širší než ta, která mu udělil, pokud jde o pobyt. „Nelze totiž připustit, aby členské státy nakládaly se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody tak, že by ustanoveními vnitrostátního práva omezily její užitečný účinek.“¹⁷⁹

6.2. ESVO

Obchodní vztahy mezi EU a zeměmi Evropského sdružení volného obchodu¹⁸⁰ jsou upraveny **Dohodou o vytvoření Evropského hospodářského prostoru** (dále jen „EHP“)¹⁸¹. Švýcarsko má pro tuto oblast sjednané samostatné bilaterální dohody a Dohodě o vytvoření EHP tak podléhají pouze Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

Dohoda o EHP umožnila zemím ESVO zúčastnit se jednotného trhu, aniž by se musely stát členy EU. Země ESVO musely tak do své národní legislativy převzít základní mechanismy související s vnitřním trhem. Zároveň však získaly množství výjimek a přechodných období pro uplatňování nařízení souvisejících s vnitřním trhem.

Dohoda o vytvoření EHP zakotvuje volný pohyb pracovníků mezi členskými státy ES a státy ESVO s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Zároveň zakotvuje i povinnost odstranit jakoukoli diskriminaci mezi pracovníky členských států ES a států ESVO na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Pro

¹⁷⁹ Ibid, bod 2 Shrnutí rozsudku.

¹⁸⁰ ESVO neboli EFTA (European Free Trade Agreement). Původní smlouva byla podepsána 4. ledna 1960 ve Stockholmu. Dnes jsou členy asociace Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

¹⁸¹ Dohoda o vytvoření EHP ze dne 2. 5. 1992, jež se provádí od 1. 1. 1994 (OJ L 1 z 3. 1. 1994).

zajištění volného pohybu pracovníků se v dohodě smluvní státy zavazují upravit oblast sociálního zabezpečení.

6.3. Další

Mezi nejvýznamnější vnější smlouvy s dalšími státy patří **dohoda zřizující partnerství mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy** na jedné straně a **Ruskou federací** na straně druhé, podepsaná dne 24. června 1994 na Korfu¹⁸². Dohoda vstoupila v platnost dne 1. prosince 1997.

Společenství a jeho členské státy musí na základě této dohody¹⁸³ s výhradou zákonů, podmínek a postupů platných v každém členském státě zajistit, aby ruští státní příslušníci legálně zaměstnaní na území členského státu nebyli předmětem diskriminace založené na státní příslušnosti, co se týče pracovních podmínek, odměny nebo propouštění z pracovního poměru ve srovnání se státními příslušníky dotyčného členského státu.

V této souvislosti byl v případě **Simuntekov**¹⁸⁴ Soudní dvůr dotazován co se týče sportovních předpisů omezujících počet hráčů – státních příslušníků třetích států, kteří mohou být nominováni do utkání v národních soutěžích. Soudní dvůr zde rozhodl, že členské státy nemají možnost omezit dle vlastního uvážení použití zásady zákazu diskriminace. Takový výklad by vedl k tomu, že by článek 23 odst. 1 dohody o partnerství Společenství-Rusko byl zbaven své podstaty, a tím i veškerého užitečného účinku.

Na profesionálního sportovce ruské státní příslušnosti řádně zaměstnaného klubem se sídlem v členském státě tedy není možno použít pravidlo vydané sportovní federací téhož státu, podle kterého mohou kluby nominovat do utkání v soutěžích organizovaných na národní úrovni pouze omezený počet hráčů pocházejících ze třetích států, které nejsou smluvní stranou EHP¹⁸⁵.

Soudní dvůr dále doplnil, že podle ustálené judikatury¹⁸⁶ musí být ustanovení dohody uzavřené Společenstvím se třetími státy považováno za přímo použitelné, pokud s ohledem na své znění a předmět a povahu dohody obsahuje jasnou a přesnou povinnost, jejíž provedení nebo účinky nejsou podřízeny vydání žádného pozdějšího aktu. Soudní dvůr

¹⁸² Dohoda byla schválena rozhodnutím Rady a Komise 97/800/ESUO, ES, Euratom ze dne 30. října 1997. Úř. věst. L 327, s. 1; Zvl. vyd. 11/26. (dále jen „dohoda o partnerství Společenství-Rusko“).

¹⁸³ Konkrétně jde o článek 23 odst. 1.

¹⁸⁴ C-265/03 Simuntekov v. Ministerio de Educación y Cultura [2005] ECR I-2579.

¹⁸⁵ Obdobně C-438/00 Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak [2003] ECR I-4135.

¹⁸⁶ C-63/99 Gloszczuk [2001] ECR I-6369.

C-171/01 Wählergruppe Gemeinsam [2003] ECR I-4301.

konstatoval, že článek 23 odst. 1 dohody o partnerství Společenství-Rusko má přímý účinek, takže procesní subjekty, na které se vztahuje, mají právo se jej dovolávat před soudy členských států.

7. Postavení žadatelů o azyl či osob se zvláštním režimem podle mezinárodního práva

Azylová stejně jako imigrační politika patří k nejožehavějším tématům na úrovni EU. I když původně šlo o politiku čistě národní, došlo v průběhu několika let ke zlomu a v současnosti je tato politika velmi výrazně ovlivňována akty přijatými na půdě EU. Nicméně citlivost tématu je stále velmi aktuální. I proto je pro směrnice upravující tuto oblast typická široká možnost volného uvážení členských států.

Mám za to, že v budoucnu azylová politika bude hrát jednu z nejdůležitějších rolí, pokud tomu tak již není, a bude mít velký vliv na určování dalšího směřování EU. Již dnes je migrace osob ze třetích zemí velkou výzvou. Dle serveru Europa¹⁸⁷ je EU jednou z hlavních destinací žadatelů o azyl. Během prvních šesti měsíců roku 2008 bylo podáno více než 103 000 nových žádostí.

V této souvislosti se musím také zmínit o nelegální imigraci, která tvoří nemalou část celkové migrace. Zjištění, že podle Ženevské úmluvy¹⁸⁸ (konkrétně jde o čl. 31) mají osoby ze třetích zemí právo na ochranu, i když se do EU dostali nelegálně, bylo pro mne překvapením. Uprchlíci a žadatelé o azyl tedy nejsou stíháni pro nezákonný vstup nebo přítomnost za podmínky, že sami bez prodlení přihlásí příslušným úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup či přítomnost.

S ohledem na obsáhlost tohoto tématu, které by vystačilo na samostatnou práci, se budu v následujících kapitolách pouze stručně zabývat nejdůležitějšími opatřeními týkajícími se azylu.

7.1. Stručně k vývoji

V 70. letech 20.stol. se poprvé uvažovalo o vytvoření systému, který by zamezil jevu označovanému jako „asylum seeker in orbit“ neboli „žadatel o azyl na oběžné dráze“. Jde o situaci, kdy je žadatel o azyl neustále přeposílán z jednoho státu do druhého a žádný stát se necítí být kompetentním pro posouzení jeho žádosti. Tento systém by tak měl vyřešit jednu z několika sporných otázek, a to otázku určení země příslušné k projednání žádosti o azyl.

¹⁸⁷ Společná azylová politika. Europa [online]. Posl. aktualizace 23.2.2009. Dostupné na [www: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/090220_spolecna_azylova_politika_eu_cs.htm>](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/news/090220_spolecna_azylova_politika_eu_cs.htm)

¹⁸⁸ Ženevská úmluva ze dne 28. července 1951 o právním postavení uprchlíků a Newyorský protokol ze dne 31. ledna 1967 týkající se právního postavení uprchlíků (dále jen „Ženevská úmluva“).

První skutečná realizace pravidel pro určení příslušné země se objevila až po přijetí Schengenské dohody v roce 1985. Úsilí zavést v rámci azylového řízení pravidla vyvrcholilo přijetím **tzv. Dublinské úmluvy**¹⁸⁹, která vstoupila v účinnost roku 1997. I když se její obsah v podstatě shoduje s obsahem pozdějšího nařízení č. 343/2003¹⁹⁰, její odlišnost a také výjimečnost spočívá v tom, že jde o první akt stanovící základní kritéria pro určení příslušného státu přijatý na mezinárodní úrovni.

Dublinská úmluva zakotvila nový systém, který má mj. zamezit situaci označované jako „asylum shopping“. Jde o případ, kdy žadatel o azyl podá několik žádostí v různých státech a tak probíhá několik řízení o žádosti současně, příp. i postupně. Dublinský systém tak zavedl tzv. princip jedné šance, který žadateli jednak odnímá možnost volby země, ve které bude jeho žádost projednávána a jednak zakazuje v určité zemi žádat o azyl v jiné zemi po vydání zamítavého rozhodnutí.

Omezení práva žadatele o azyl vybrat si svobodně zemi, kde žádost podá, se stalo terčem kritiky ze strany nejrůznějších nevládních organizací, které v tom spatřovaly porušování základních práv. S tímto tvrzením však nemohu souhlasit, neboť v případě poskytnutí neomezené volnosti při výběru země, ve které mohou podat žádost o azyl, by docházelo k takovému rozložení žadatelů, které by na přijímací země vytvářelo enormní tlak zejména z ekonomického hlediska. Pak je otázka, jak by se takový členský stát k problému postavil. Pravděpodobně by došlo k zpřísnění samotného řízení o azylu a omezování počtu přijatých žádostí.

Až do přijetí Amsterodamské smlouvy probíhala spolupráce v oblasti azylu na mezivládní úrovni. Amsterodamská smlouva přenesla azylovou politiku ze třetího do prvního pilíře a došlo k postupnému vytváření **tzv. společného azylového systému**. V první fázi byly přijímány právní předpisy na základě článku 63 SES, v němž je stanovena povinnost přijmout do pěti let od vstupu SES v platnost právní předpisy upravující společnou azylovou politiku. Mezi hlavní, takto přijaté, právní předpisy, o nichž se budu v následujících kapitolách ve zkratce zmiňovat, patří:

- směrnice 2001/55/ES (tzv. směrnice o dočasné ochraně)¹⁹¹,

¹⁸⁹ Úmluva o posouzení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství.

¹⁹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50, 25.2.2003, s. 1—10 (dále jen „nařízení č. 343/2003“).

¹⁹¹ Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.8.2001 (dále jen „směrnice 2001/55/ES“).

- směrnice 2003/9/ES (tzv. přijímací směrnice)¹⁹²,
- nařízení č. 343/2003 (tzv. Dublinské nařízení),
- směrnice 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice)¹⁹³,
- směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice)¹⁹⁴.

Prostřednictvím těchto sekundárních aktů mělo dojít k harmonizaci na základě minimálních standardů. Cílem následující druhé fáze pak bylo prohloubení spolupráce, harmonizace minimálních standardů a dosažení společného azylového řízení a jednotného právního postavení osob, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana.¹⁹⁵

7.2. Směrnice Rady 2001/55/ES (tzv. směrnice o dočasné ochraně)

Směrnice 2001/55/ES upravuje **podmínky pro udělení dočasné ochrany**. Pojem **dočasná ochrana** představuje výjimečné opatření, které má poskytnout okamžitou a účinnou ochranu vysídleným osobám ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu.

Zavedení tohoto institutu souvisí se situací osob vysídlených v důsledku konfliktu v bývalé Jugoslávii a také v důsledku kosovské krize. Po těchto zkušenostech bylo zřejmé, že obdobným případům vysídlování, v nichž jsou náklady spojené s hromadným přílivem osob na bedrech pouze několika nejbližších států a dochází tak k nerovnováze při vynakládání úsilí při jejich přijímání, je nutno v budoucnosti zabránit.

Dočasná ochrana má tak zajistit účinné řešení problému hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, který přináší riziko, že se s ním azylový systém nebude schopen vypořádat.

Dočasná ochrana trvá jeden rok, přičemž může být prodloužena o šest měsíců, nejvíce však dvakrát. Přetrvávají-li důvody pro poskytnutí dočasné ochrany, může Rada kvalifikovanou většinou na návrh Komise prodloužit trvání dočasné ochrany ještě

¹⁹² Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 31, 6.2.2003 (dále jen „směrnice 2003/9/ES“).

¹⁹³ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 2—2. (dále jen „směrnice 2004/83/ES“)

¹⁹⁴ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13.12.2005. (dále jen „směrnice 2005/85/ES“)

¹⁹⁵ Srov. ROZUMEK MARTIN. *Společný evropský azylový systém: idea versus realita*. 22.5.2009. Dostupné na [www: <http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>](http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782).

o rok.¹⁹⁶ Dočasná ochrana končí buď uplynutím nejdelší možné doby trvání nebo na základě rozhodnutí Rady kvalifikovanou většinou na návrh Komise.

Směrnici 2001/55/ES se zavázalo přijmout a používat i Spojené království Velké Británie a Severního Irska. Naopak směrnice se nevztahuje na Irsko a Dánsko.

7.2.1. Právní postavení osob v režimu dočasné ochrany

Osoba v režimu dočasné ochrany má právo pobytu, právo na zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost, na vzdělávání, odbornou přípravu a praxi na pracovišti. Členské státy však mohou osobám s dočasnou ochranou tato práva omezit a dát přednost „občanům EU a občanům států vázaných Dohodou o evropském hospodářském prostoru, a také státním příslušníkům třetích zemí s povolením k trvalému pobytu na jejich území, kteří pobírají podporu v nezaměstnanosti“¹⁹⁷.

Osoby v režimu dočasné ochrany mají právo také na přiměřené ubytování nebo v případě potřeby na poskytnutí prostředků k obstarání ubytování a dále v případě, že nemají dostatečné prostředky, na poskytnutí sociálních dávek a prostředků na živobytí, jakož i zdravotní péče.¹⁹⁸

Nezletilé osoby požívající dočasné ochrany mají právo na přístup do vzdělávacího systému za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského členského státu.¹⁹⁹ Členské státy musí vždy zvažovat především zájmy dítěte.

Směrnice 2001/55/ES bere v potaz i osoby, které mají zvláštní potřeby, např. nezletilé osoby bez doprovodu nebo oběti týrání, znásilnění nebo jiné závažné formy psychického, fyzického nebo sexuálního násilí. Dále je kladen důraz i na sloučení rodiny, která existovala v zemi původu a byla rozdělena z důvodů souvisejících s hromadným přílivem.

Problémem směrnice, na který upozorňovaly i některé organizace pracující s uprchlíky, je její článek 19, dle něhož členské státy mají možnost stanovit, že po dobu vyřizování žádosti o azyl nelze požívat dočasné ochrany a zároveň mít právní postavení žadatele o azyl. Osoba v režimu dočasné ochrany sice může požádat o azyl, ale členský stát ji může odejmout výhody spojené se statutem dočasné ochrany.

¹⁹⁶ Článek 4 směrnice 2001/55/ES.

¹⁹⁷ Článek 12 směrnice 2001/55/ES.

¹⁹⁸ Článek 13 směrnice 2001/55/ES.

¹⁹⁹ Článek 14 směrnice 2001/55/ES.

Jako problematické se ukazuje i nejisté postavení po dobu využívání institutu dočasné ochrany. Dle názoru nevládní organizace UNHCR²⁰⁰ dnes někteří občané bývalé Jugoslávie, kteří uprchli do západní Evropy a o nichž lze předpokládat, že by vyhověli podmínkám pro udělení statutu uprchlíka ve smyslu Úmluvy z roku 1951, zjišťují, že je institut dočasné ochrany udržuje v nejistém postavení déle než tři roky, což je doba delší než trvání jakékoliv azylové procedury.

Z tohoto důvodu UNHCR začalo požadovat, aby po uplynutí určité rozumné doby mohli ti, co požívají dočasné ochrany, uplatnit své právo na přiznání postavení uprchlíka. Žadatel, jehož žádost by byla zamítnuta, by pak měl právo zůstat v zemi azylu do doby, dokud jeho repatriace nebude prosta jakéhokoliv nebezpečí.

Mám za to, že ačkoli se požadavek UNHCR na první pohled zdá být rozumný, přesto zůstává otázkou, zda jeho případná aplikace nebude představovat prostor pro zneužívání, příp. jiné negativní následky.

7.3. Směrnice 2003/9/ES (tzv. přijímací směrnice)

Směrnice 2003/9/ES upravuje **minimální standardy pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech**, tj. podmínky, které EU garantuje žadatelům o azyl především v přijímacích střediscích. Směrnice vstoupila v platnost dne 6.2.2003 a je závazná pro všechny členské státy EU kromě Dánska a Irska.

Osobní působnost je vymezena článkem 3, který uvádí, že se směrnice vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé o azyl, jakož i na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o azyl vztahuje podle vnitrostátních předpisů. Členské státy mohou osobní působnost rozšířit. Směrnice se naopak nevztahuje na žadatele o diplomatický nebo územní azyl a dále na případy, ve kterých se použije směrnice 2001/55/ES.

Směrnice zakotvuje **základní práva žadatele o azyl**, zejména právo na informace, na doklady prokazující, že jde o osobu žádající o azyl, dále na svobodu pohybu na území daného členského státu nebo území, které žadateli členský stát vymezí, na

²⁰⁰ UNHCR, The UN Refugee Agency, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [online]. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dostupné na [www: <http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=12#tempprot>](http://www.unhcr.cz/zakladni/?cid=12#tempprot).

jednotu rodiny a na vzdělávání nezletilých ve veřejných státních školách nebo v přijímacích zařízeních. Směrnice zaručuje žadateli také základní zdravotní péči.

Každý členský stát EU může stanovit dobu běžící ode dne podání žádosti o azyl, po kterou nesmí žadatel v dané zemi pracovat. V případě, že do jednoho roku není vydáno rozhodnutí o žádosti, a to bez viny žadatele, členský stát stanoví podmínky, za nichž je žadateli umožněn přístup na trh práce²⁰¹.

Omezit nebo zcela zrušit minimální záruky směrnice lze pouze v taxativně stanovených případech, např. nesplní-li žadatel jednu z oznamovacích povinností, neprokáže-li, že požádal o azyl v nejkratší přiměřené době po svém příchodu do daného členského státu apod.

Jak jsem se již v úvodu kapitoly 7. zmínila, mnohé směrnice týkající se problematiky azylu poskytují širokou volnost uvážení členských států. Výjimkou není ani směrnice 2003/9/ES. Na tento problém upozornila Evropská komise ve své Zprávě o provádění směrnice 2003/9/ES²⁰², v níž zdůraznila, že tímto způsobem dochází k maření hlavního cíle směrnice, a to vytvoření rovných podmínek v oblasti přijímání žadatelů o azyl.

Směrnice 2003/9/ES navíc přinesla několik praktických problémů, na něž Evropská komise zareagovala předložením **návrhu pozměňujícího směrnici 2003/9/ES** ze dne 3. prosince 2008. Tímto návrhem mělo dojít zejména k legislativnímu ošetření využívání detence žadatelů o azyl pouze na výjimečné případy, určení osob se zvláštními potřebami na vnitrostátní úrovni, usnadnění přístupu žadatelů o azyl na trh práce (návrh na zkrácení doby, po kterou nebude mít žadatel o azyl přístup na trh práce, na šest měsíců) a k zavedení bezplatné právní pomoci pro žadatele o azyl v detenci.

Tento pozměňovací návrh dále stanovil povinnost umisťovat zajištěného žadatele o azyl ve zvláštním zařízení a nikoliv ve vězení. Evropská komise tak vycházela z předpokladu, že žadatelé o azyl většinou nespáchali žádný trestný čin a spíše než postih potřebují mezinárodní ochranu. Tento závěr uznal mj. i Evropský soud pro lidská práva ve věci **Saadi v. Spojené království Velké Británie a Severního Irska**²⁰³. V tomto rozsudku soud prohlásil, že místo a podmínky zajištění by měly být přiměřené s ohledem na to, že

²⁰¹ Článek 11 směrnice 2003/9/ES.

²⁰² Zpráva Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnice 2003/9/ES z 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, 26. listopad 2007. Dostupné na [www: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd56cd.html>](http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd56cd.html).

²⁰³ ESLP, Saadi v. Spojené království Velké Británie a Severního Irska, žádost č. 13229/03, rozsudek z 29. ledna 2008, k dispozici na [www: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html).

toto opatření není uplatněno vůči osobám, které spáchaly trestný čin, ale vůči cizím státním příslušníkům, kteří uprchli ze své vlasti často z obavy o svůj vlastní život.

7.4. Nařízení č. 343/2003

Stejně jako Dublinská úmluva obsahuje nařízení č. 343/2003 (**tzv. nařízení Dublin II) kritéria pro určení státu odpovědného za projednání žádosti o azyl**. Na rozdíl od Dublinské úmluvy je však přímo aplikovatelné v jednotlivých členských státech a obsahuje některé problematické záležitosti, které se objevily v souvislosti s aplikací Dublinské úmluvy. K nařízení Dublin II se dne 12.12.2008 současně se vstupem do Schengenského prostoru připojilo i Švýcarsko.

Mezi kritéria určení příslušného státu řadí Dublin II rodinné vazby, vydané vízum nebo povolení k pobytu, neoprávněný vstup nebo pobyt, bezvízový styk a první podaná žádost o azyl. Na základě těchto kritérií je každý členský stát povinen určit, který stát je příslušný k posouzení žádosti o azyl. Zároveň je však zachováno právo každého členského státu posoudit žádost o azyl, i když nařízení č. 343/2003 jeho příslušnost nestanoví.

Příslušný členský stát je povinen převzít, příp. přijmout zpět žadatele o azyl nebo státního příslušníka třetí země. Tato povinnost zaniká, vydal-li jiný členský stát žadateli vízum či povolení k pobytu, vycestoval-li prokazatelně žadatel z území členských států EU na dobu delší než jsou tři měsíce a učinil-li příslušný členský stát všechny kroky k tomu, aby cizinec mohl vycestovat zpět do země původu nebo do třetího státu.

K usnadnění aplikace nařízení č. 343/2003 slouží **tzv. systém EURODAC**. Jde o elektronickou databázi otisků prstů žadatelů o azyl a určitých kategorií cizinců zřízenou nařízením č. 2725/2000²⁰⁴. Prostřednictvím sdílení a porovnávání těchto otisků prstů jsou identifikovány žádosti podané v jednotlivých členských státech. Účelem tohoto systému je tak zjištění totožnosti žadatele o azyl a případně i trasy pohybu a místa, kde vstoupil na území EU.

I když zavedení systému EURODAC vzbudilo pochybnosti, zda je dostatečně chráněna svoboda a soukromí jedince, přesto je nesporným faktem, že tento systém významným způsobem přispívá k zajištění ochrany společných vnějších hranic a k vytvoření skutečně jednotného prostoru pro pohyb osob. Navíc přímo o zásahu do

²⁰⁴ Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy. Úř. věst. L 316, 15.12.2000.

soukromí nelze hovořit, neboť veškeré záznamy podléhají přísné kontrole a dokonce sám žadatel má právo nahlédnout do údajů o své osobě a případně požadovat jejich opravu, výmaz nebo zablokování.

7.5. Směrnice 2004/83/ES (tzv. kvalifikační směrnice)

Směrnice 2004/83/ES stanoví **minimální normy, které musí splňovat žadatelé o postavení uprchlíka nebo osoby, která potřebuje mezinárodní ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.**

Směrnice se tak vztahuje nejen na uprchlíky, ale i na osoby s doplňkovou ochranou. Pro přehlednost se budu nejprve zabývat právním postavením uprchlíků a následně i osob s doplňkovou ochranou. V závěru uvedu soubor práv společný pro obě kategorie osob.

7.5.1. Právní postavení uprchlíků

Pod pojmem uprchlík směrnice rozumí státního příslušníka třetí země, který se z různých důvodů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout nebo odmítá vzhledem k odůvodněným obavám ochranu dotyčné země, nebo takovou osobou bez státní příslušnosti, která není vyloučena z postavení uprchlíka.

Základní podmínkou pro získání postavení uprchlíka je existence **pronásledování**, které směrnice 2004/83/ES definuje jako jednání, jež je:

- svou povahou nebo opakováním dostatečně závažné, aby představovalo vážné porušení základních lidských práv (zejména těch, od nichž se dle článku 15 odst. 2 EÚLP nelze odchýlit), nebo
- souběhem různých opatření, včetně porušování lidských práv, který je dostatečně závažný, aby postihl jednotlivce způsobem podobným výše uvedenému.²⁰⁵

Za **jednání dostatečně závažné**, které by představovalo porušení základních lidských práv, se považuje zejména použití fyzického nebo psychického násilí, diskriminační opatření, odepření soudní ochrany, jež by vedlo k nepřiměřenému nebo diskriminačnímu trestu apod.

Pro získání postavení uprchlíka je nutné prokázat také **důvody pronásledování** ve smyslu směrnice 2004/83/ES. Článek 10 uvádí hlediska rasy, náboženství, národnosti, sociální hlediska a hlediska politických názorů.

²⁰⁵ Článek 9 směrnice 2004/83/ES.

Postavení uprchlíka lze pozbyt či jej vyloučit, a to z důvodů uvedených v člancích 11 a 12 směrnice 2004/83/ES. Jde např. o spáchání zločinu proti míru, válečného zločinu, zločinu proti lidskosti, dalších činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN uvedenými v Chartě OSN atd. Také platnost postavení uprchlíka lze odejmout, ukončit nebo zamítnout jeho prodloužení.

Co se týče **povolení k pobytu**, uděluje se co nejdříve po přiznání postavení uprchlíka a je platné po dobu alespoň tří let. Tuto dobu lze prodloužit, nebrání-li tomu závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a není-li dán jeden z důvodů pro navrácení uprchlíka dle článku 21 odst. 2 směrnice 2004/83/ES.²⁰⁶

Osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, mají povolen přístup **k zaměstnání**.²⁰⁷

7.5.2. Právní postavení osob požívajících doplňkovou ochranu

Osobou s doplňkovou ochranou se rozumí státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nespňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka, ale existují u ní závažné důvody domnívat se, že pokud by se do dotyčné země vrátila, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu a nemůže nebo vzhledem k uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země²⁰⁸. Za **vážnou újmu** směrnice považuje dle článku 15:

1. uložení nebo vykonání trestu smrti, nebo
2. mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest v zemi původu, nebo
3. vážné a individuální ohrožení života nebo nedotknutelnosti v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu.

K pojmu vážná újma dle článku 15 písm. c) směrnice 2004/83/ES (viz výše uvedený bod 3.) se vyjádřil i Soudní dvůr ve věci C-465/07 **Meki Elgafaji a Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie**²⁰⁹. V uvedeném případě manželé Elgafaji požádali o povolení přechodného pobytu, avšak příslušný ministr jim toto odmítl udělit s odůvodněním, že „dostatečně neprokázali okolnosti, kterých se dovolávali, a tudíž neprokázali reálnou

²⁰⁶ Článek 24 směrnice 2004/83/ES.

²⁰⁷ Článek 26 směrnice 2004/83/ES.

²⁰⁸ Článek 2 směrnice 2004/83/ES.

²⁰⁹ C-465/07 M. and N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie [2009].

hrozbu vážného a individuálního ohrožení, které byli údajně vystaveni ve své zemi původu“²¹⁰.

Soudní dvůr uvedl, že újma definovaná ve směrnici jako újma spočívající ve vážném a individuálním ohrožení života nebo nedotknutelnosti žadatele se týká **nebezpečí újmy obecnějšího charakteru**, nežli jsou jiné druhy újmy definované ve směrnici. Relevantní ustanovení směrnice tak musí být vykládána tak, že existence takového ohrožení může být výjimečně považována za prokázanou, pokud míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje probíhající ozbrojený konflikt, dosáhne natolik vysoké úrovně, že existují závažné důvody domnívat se, že by civilista byl v případě vrácení do dotyčné země nebo případně regionu vystaven – z pouhého důvodu své přítomnosti na území této země nebo regionu – reálnému nebezpečí vážného a individuálního ohrožení.²¹¹

Povolení k pobytu se uděluje obdobně jako v případě uprchlíka co nejdříve po přiznání statusu podpůrné ochrany a doba jeho platnosti činí alespoň jeden rok.

Osoby, kterým byl přiznán status podpůrné ochrany, mají přístup k zaměstnání v omezeném rozsahu, resp. s přihlédnutím k situaci na trhu práce v členském státě a včetně upřednostňování zaměstnání na omezenou dobu určenou podle vnitrostátního práva.

7.5.3. Práva společná oběma kategoriím osob

Samotné postavení a obsah mezinárodní ochrany zakotvuje kapitola VII směrnice 2004/83/ES, která se vztahuje jak na uprchlíky, tak i na osoby, které mají nárok na podpůrnou ochranu. Členské státy musí respektovat zejména zásadu nenavrácení osob s výjimkou případů, kdy existují závažné důvody pro to, aby byla daná osoba považována za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo kdy představuje jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.²¹²

Směrnice 2004/83/ES zaručuje oběma kategoriím osob zachování celistvosti rodiny. Zejména rodinným příslušníkům, kteří nesplňují podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo statusu podpůrné ochrany, přiznává určité výhody (čl. 24 – 34), je-li to slučitelné s právním postavením rodinného příslušníka.

²¹⁰ C-465/07 M. and N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie [2009]. Bod 19.

²¹¹ Tisková zpráva č. 15/09 ze dne 17. února 2009. Rozsudek Soudního dvora ve věci C-465/07. Meki Elgafaji a Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie. Dostupné na [www: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/cp090015cs.pdf>](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/cp090015cs.pdf).

²¹² Článek 21 směrnice 2004/83/ES.

Členské státy musí zajistit také přístup ke vzdělání jednak nezletilým osobám s postavením uprchlíka nebo statusem podpůrné ochrany, a to za stejných podmínek, jaké platí pro jejich státní příslušníky, a jednak dospělým osobám, a to za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky třetích zemí, kteří na jejich území oprávněně pobývají. Navíc při uznávání zahraničních diplomů, osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci musí zvolit stejný postup jako v případě vlastních státních příslušníků.²¹³

Oběma kategoriím osob je poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována vlastním státním příslušníkům. Omezit tuto sociální péči na základní dávky lze u osob se statusem podpůrné ochrany. Obdobně toto pravidlo platí u zdravotní péče. Přiměřená zdravotní péče se poskytuje za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky daného státu v případě výše zmíněných osob, které mají zvláštní potřeby (např. těhotné ženy, zdravotně postižené osoby, osoby, které byly podrobeny mučení, znásilnění apod.).²¹⁴

Členské státy musí těmto osobám zajišťovat přístup k bydlení a svobodu pohybu na svém území za stejných podmínek jako ostatním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jejich území.²¹⁵

7.6. Směrnice 2005/85/ES (tzv. procedurální směrnice)

První fáze budování společného azylového systému byla ukončena přijetím směrnice 2005/85/ES. Tato směrnice upravuje **procesní otázky v oblasti evropského azylového acquis** a jejím cílem je zajištění minimální ochrany ve všech členských státech EU osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, a zamezení zneužívání azylového řízení.

Počínaje touto směrnicí došlo ke změně legislativního procesu ve smyslu článku 251 SES, tzn. že Rada EU začala rozhodovat kvalifikovanou většinou a Evropský parlament získal spolurozhodovací pravomoc. Směrnice není závazná ani použitelná pro Dánsko.

Co se týče rozsahu působnosti, směrnice 2005/85/ES se vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu, včetně hranic nebo tranzitních prostor, a na odnětí postavení uprchlíka²¹⁶. Nevztahuje se naopak na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států²¹⁷. U poskytování doplňkové ochrany dle

²¹³ Článek 27 směrnice 2004/83/ES.

²¹⁴ Článek 28 a článek 29 směrnice 2004/83/ES.

²¹⁵ Článek 31 až 33 směrnice 2004/83/ES.

²¹⁶ Článek 3 odst. 1 směrnice 2005/85/ES.

²¹⁷ Článek 3 odst. 2 směrnice 2005/85/ES.

článku 15 směrnice 2004/83/ES mají členské státy na výběr, zda aplikují pravidla směrnice 2005/85/ES. Budou-li však o doplňkové ochraně rozhodovat v jednom řízení společně s žádostí o azyl, směrnice 2005/85/ES se použije během celého řízení²¹⁸.

Ze směrnice vyplývá několik povinností, které musí členské státy dodržovat, zejména jde o povinnost zajistit objektivní a nestranné posuzování žádostí a stejně tak jejich rozhodování, zajistit přesné a aktuální informace o situaci v zemi původu žadatele, příp. zemi průjezdu, zajistit informovanost žadatele v jazyce, o němž lze důvodně předpokládat, že mu rozumí, věcně a právně odůvodnit rozhodnutí o zamítnutí žádosti a písemně poskytnout informaci o opravných prostředcích proti tomuto rozhodnutí apod.

Směrnice také poskytuje celou řadu procesních záruk pro žadatele, např. právo na osobní pohovor, na právní pomoc, na informace, právo spojit se s Úřadem vysokého komisaře OSN pro uprchlíky atd. Tato práva jsou však současně mnohdy limitována.

Velkým přínosem směrnice 2005/85/ES je zavedení nového právního institutu, a to **tzv. zrychleného řízení**. Členský stát může upřednostnit nebo urychlit posuzovací řízení za předpokladu dodržení základních zásad a záruk zejména v případě, že žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka, žádost o azyl se považuje za nedůvodnou, žadatel uvedl příslušné orgány v omyl uvedením nepravdivých údajů, nebo podal další žádost o azyl, ve které uvedl jiné osobní údaje apod.

Pokud jde o **tzv. nepřípustnou žádost**, členské státy navíc nemusí posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka. Důvody pro stanovení takové nepřípustnosti jsou uvedeny v článku 25 odst. 2 směrnice 2005/85/ES. Především se jedná o žádost žadatele, jemuž postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát, který může v dotyčném členském státě setrvat z jiného důvodu, nebo který po pravomocném rozhodnutí podal stejnou žádost.²¹⁹

Dle článku 39 směrnice 2005/85/ES má sice žadatel právo na účinný opravný prostředek, nesmí však jít o odvolání. Členské státy totiž mají možnost si sami určit, zda takový opravný prostředek bude mít odkladný účinek. Vždy se však musí držet svých mezinárodních závazků.

Postoj Evropského parlamentu ke směrnici 2005/85/ES byl od počátku velmi kritický. Dne 8. března 2006 Evropský parlament dokonce napadl tuto směrnici žalobou (zejména článek 29 o společném minimálním seznamu bezpečných třetích zemí původu, který stanoví a příp. i mění Rada a článek 36 o společném seznamu bezpečných třetích zemí, který stanoví Rada). Evropský parlament uvedl čtyři hlavní žalobní důvody: porušení

²¹⁸ Článek 3 odst. 3 směrnice 2005/85/ES.

²¹⁹ Článek 25 odst. 2 směrnice 2005/85/ES.

Smlouvy o ES, nedostatek příslušnosti Rady vydat dotčená ustanovení, porušení podstatných formálních náležitostí, přesněji nedostatek odůvodnění napadených ustanovení, a nedodržení povinnosti loajální spolupráce.²²⁰ Soudní dvůr nakonec dne 6. května 2008 rozhodl ve prospěch Evropského parlamentu a zrušil článek 29 odst. 1 a 2 a článek 36 odst. 3 směrnice 2005/85/ES.²²¹

7.7. Celkové shrnutí

Je zřejmé, že na poli azylového práva došlo přijetím výše zmíněných sekundárních aktů k velkému posunu v harmonizaci a zejména v zavedení společného evropského azylového systému. Přesto je podle mého mínění nutné v této oblasti ještě mnoho vykonat, a to především s ohledem na značné nedostatky a mezery vyskytující se v uvedených právních předpisech. Samozřejmě Evropská komise nemohla tyto nedostatky vesměs předvídat, jelikož se objevily teprve až v souvislosti s aplikací směrnic a nařízení.

Z těchto důvodů a také díky svým politickým ambicím stojí Evropská komise stále ještě před spoustou práce a problémů na poli azylové politiky. Ptám se dokonce, zda tento úkol nebude s ohledem na různé politické a ekonomické tlaky příliš náročným, ne-li nemožným.

²²⁰ Žaloba podaná dne 8. března 2006 – Evropský parlament v. Rada Evropské unie. Věc C-133/06. 2006/C 108/19. Dostupné na [www:](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:108:0012:0013:CS:PDF)

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:108:0012:0013:CS:PDF>>.

²²¹ C-133/06 European Parliament v. Council [2008] ECR I-3189.

ZÁVĚR

Volný pohyb osob je nerozlučně spjat s migračními toky nejen uvnitř EU, ale i ze třetích zemí do EU. Je zřejmé, že migrace představuje jedno ze základních východisek, na nichž je založen vnitřní trh. Zároveň jde o nejdůležitější hybnou sílu pro následnou tvorbu legislativy. Odpověď na otázku, proč je pro Evropu přistěhovalectví tak důležité poskytuje sdělení Komise o demografické budoucnosti Evropy²²². Dle tohoto sdělení se ukazuje, že na imigraci ze třetích zemí bude Evropa stále více závislejší²²³. Podle nedávných demografických prognóz se totiž počet obyvatel EU v produktivním věku sníží do roku 2050 o 48 milionů. Začíná se také projevovat snaha přilákat do EU vysoce kvalifikované pracovníky, jichž je v evropských státech nedostatek²²⁴.

Uvedené skutečnosti významným způsobem stimulují tvorbu legislativy v oblasti volného pohybu osob, a to i státních příslušníků třetích zemí. Došla jsem však k závěru, že je tato legislativa ve většině případů nesystematická a chaotická. Jak jsem se totiž mohla v této práci sama přesvědčit, právní úprava postavení státních příslušníků třetích zemí obsahuje v mnoha ohledech terminologicky nejasná ustanovení. I když v rozhodování ESD došlo k objasnění některých sporných otázek, přesto není možné hovořit o zavedené konstantní a vše objímající judikatuře. Pro ilustraci nám mohou posloužit případy MRAX a Metock (viz kapitola 5.1. Podmínka legálního pobytu), které upravují jednu a tu samou otázku diametrálně odlišným způsobem. Tyto rozpory se však neomezují pouze na rozhodování ESD, ale můžeme je nalézt i v samotných primárních zdrojích, resp. směrnicích. Např. směrnice 2003/109/ES sice v jistém slova smyslu znamená pokrok, co se týče zlepšení postavení státních příslušníků třetích zemí, avšak zároveň obsahuje bezpočet výjimek a omezení, které snižují její význam.

Po celou dobu zpracovávání této práce jsem si tak neustále kladla otázku, jak se může v takovém zamotaném klubku právních předpisů a dalších pramenů práva orientovat obyčejný laik – osoba neznalá právního jazyka, jejímž jediným cílem je domoci se co

²²² Sdělení komise - Demografická budoucnost Evropy – Učinime z problému výhodu. KOM (2006) 571 v konečném znění. Dostupné na [www: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:CS:PDF>](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0571:FIN:CS:PDF).

²²³ Odpověď na otázku, proč je pro Evropu přistěhovalectví tak důležité a zároveň v mnoha ohledech kontroverzní, poskytuje Evropská komise ve svém sdělení o demografické budoucnosti Evropy. Viz následující poznámka pod čarou.

²²⁴ Prakticky se tato snaha projevila především přijetím tzv. směrnice o modrých kartách, Směrnice Rady 2009/50/ES 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, 18.6.2009. (dále jen „směrnice 2009/50/ES“)

nejrychleji a neúčinněji svých práv. Na tomto místě mohu konstatovat, že taková orientace je pro občany *de facto* nemožná, neboť na poli EU vznikl složitý komplexní právní systém, který z velké části ztratil srozumitelnost pro obyčejné občany – původní nositele státní moci. Právě tato skutečnost může mít negativní vliv na jeho legitimitu. Příkladem takového vlivu je nízká účast občanů ve volbách do Evropského parlamentu²²⁵.

Záměrem této práce bylo poskytnout jednoduchý, avšak ucelený pohled na oblast volného pohybu osob ve vztahu k státním příslušníkům třetích zemí, proto byla také koncipována jako přehled zahrnující nejdůležitější právní instrumenty ovlivňující tuto oblast. Nebyl zde tak prostor zabývat se např. sociálním zabezpečením státních příslušníků třetích zemí v rámci EU, otázkou čistě vnitrostátních situací v komunitárním kontextu volného pohybu osob apod.

Práci lze shrnout do tří základních oblastí. První z nich byla věnována primárnímu právu, tj. zakládacím smlouvám a smlouvám pozměňujícím. Do této oblasti jsem zařadila mj. i Lisabonskou smlouvu, na jejíž význam pro migrační politiku se v nedávné době hojně poukazovalo. V příslušné kapitole jsem však došla k závěru, že samotná Lisabonská smlouva nepředstavuje zásadní změnu ve fungování EU. Mnohé principy se totiž aplikovaly již před jejím přijetím.

Dále jsem se v této práci zabývala právní úpravou postavení státních příslušníků třetích zemí ve vztahu k volnému pohybu osob v sekundárním právu. Práva a povinnosti těchto osob se liší v závislosti na existenci či neexistenci jejich rodinného vztahu k občanovi EU. Tuto oblast tvoří soustava směrnic, které jsou však v mnohém nesrozumitelné a zavádějící. Přesto tato soustava znamená velký pokrok, co se týče práv státních příslušníků třetích zemí. Poněkud samostatnější celek pak tvoří azylové právo, které je na poli EU upraveno dalším souborem směrnic. Bohužel v této práci nebylo možno zabývat se zejména transpozicí azylových harmonizačních pravidel v jednotlivých státech a příp. i jejich komparací, neboť by šlo o materii značně přesahující rozsah této práce. Jelikož jde o velmi zajímavé a atraktivní téma, ráda bych se jím zabývala při další příležitosti ke zpracování obdobné práce.

Celá práce je nakonec prodchnuta příklady z rozhodování ESD. Význam judikatury spočívá především v dosažení předvídatelnosti a právní jistoty. Bohužel v případě ESD se tyto vlastnosti vyskytují v nedostatečné míře a jak jsem již výše zmínila, dochází ve velké míře k rozpornosti jeho rozhodování.

²²⁵ Např. v České republice činila v roce 2009 volební účast 28,22 %. Čerpáno ze serveru volby.cz. Dostupné na: <<http://www.volby.cz/pls/ep2009/ep11?xjazyk=CZ>>.

Je zřejmé, že v budoucnu bude bezpochyby volný pohyb osob ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí hrát velkou roli. I přes přijetí mnohých harmonizačních opatření v oblasti migrace státních příslušníků třetích zemí, vede k jejich plné funkčnosti dlouhá a náročná cesta. Otázkou zůstává, zda se najde dostatečný konsenzus členských států, které sice na jedné straně chápou výhody migrace, avšak na druhé straně jsou ovládány svými vlastními zájmy, resp. zájmem na zajištění blahobytu především pro své občany a na zamezení jakéhokoli ohrožení tohoto blahobytu. Jakmile je totiž umožněn vstup velkého množství přistěhovalců do určitého členského státu, musí tento stát vynaložit daleko více finančních prostředků na udržení sociálního systému.

Ve výsledku se tak střetávají dva proudy, jeden pocházející z Bruselu a jeden z členských států. Evropská komise přitom argumentuje zejména ekonomickým a kulturním přínosem migrace. Ve svém sdělení o přistěhovalectví, integraci a zaměstnanosti²²⁶ uvádí: *„Přistěhovalectví by mělo být uznáváno nejen jako zdroj kulturního a společenského obohacení, zejména s ohledem na jeho příspěvek k podnikatelskému duchu, rozmanitosti a inovacím, ale i jako významný ekonomický faktor zaměstnanosti a růstu, neboť vede ke zvýšení nabídky pracovních sil a pomáhá řešit situace „úzkého profilu“ pracovníků. Přistěhovalectví má také převážně pozitivní dopad na poptávku po výrobcích, a tím i na poptávku po pracovní síle“*

Přestože jsou Komisi předloženy silné argumenty podporující přínosy přistěhovalectví, obávám se, že tlak a zájmy členských států ve většině případů převáží. Za optimální případ považuji nalezení určité rovnováhy mezi těmito dvěma silnými proudy.

Považuji za zajímavé, že podstatou nevole členských států v zásadě není volný pohyb občanů Unie, ale přílišná volnost pohybu příslušníků třetích států. Tato obava se však v souvislosti s aktuální hrozbou terorismu nejeví jako nedůvodná. Navíc v současné době se stále více jako problematická ukazuje integrace státních příslušníků třetích zemí a jejich schopnost přizpůsobit se novým společenským podmínkám. I když směrnice často zavádějí povinnost členského státu přijmout integrační opatření, přesto mnohdy dochází ke konfliktům mezi jednotlivými kulturami.

Mám za to, že poslední vývoj ukazuje na přílišné politické ambice Evropské komise a nezralost členských států tvořit nadnárodní organizaci blížící se svými funkcemi a orgány státu. Z toho vyplývající konflikt pak působí potíže jak v legislativě tak i v judikatuře ESD. V této souvislosti bych ráda poukázala na myšlenku generálního advokáta Trabuccioho, s níž

²²⁶ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o přistěhovalectví, integraci a zaměstnanosti č. 336 z června 2003.

se plně ztotožňují a která tento rozpor poeticky vyjadřuje. Trabucchi ve svém stanovisku ze dne 10. června 1975²²⁷ totiž konstatoval, že není možné považovat migrujícího pracovníka pouze za zdroj pracovní síly, ale také za lidskou bytost. Toto tvrzení nebylo jediné svého typu. Již v 50. letech 20. stol. švýcarský spisovatel Max Friesch s ohledem na migraci Italů do Švýcarska konstatoval: „Přivolali jsme pracovní síly a přišly lidské bytosti.“²²⁸

Citované výroky ukazují jednak na nutnost pohlížet na státní příslušníky třetích zemí jako na nositele subjektivních práv, nikoli jako na pouhé objekty, a v neposlední řadě také na samotnou rozporuplnou povahu legislativní činnosti na úrovni EU, neboť mnohdy převáží politické ambice nad smysluplností a funkčností celého systému.

²²⁷ Ve věci 7-75, F. proti Belgii [1975].

²²⁸ SCHEU, Harald, Christian. Lidská práva přistěhovalců a vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 32 - 38.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Česká odborná literatura:

ARNOLD, Rainer. *Základy práva Evropských společenství: úvod, vybraná ustanovení Smlouvy ES, rozsudky, vícejazyčná terminologie*. Praha: Ediční středisko Právnické fakulty Univerzity Karlovy, 1994, 287 s.

HAKENBERG, Waltraud. *Základy evropského práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, 312 s.

HAMERNÍK, Pavel. OUTLÁ, Veronika. BAMBAS, Jan. *Judikatura evropského soudního dvora*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 341 s.

PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy)*. Praha: Linde Praha a.s., 2010, 346 s.

PÍTROVÁ, Lenka. *Průvodce judikaturou evropského soudního dvora: 1. díl*. Praha: Linde Praha, a. s., 2000, 359 s.

PÍTROVÁ, Lenka. *Průvodce judikaturou evropského soudního dvora: 2. díl*. Praha: Linde Praha, a. s., 2001, 348 s.

PÍTROVÁ, Lenka. *Průvodce judikaturou evropského soudního dvora: 3. díl*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, 303 s.

PÍTROVÁ, Lenka. *Průvodce judikaturou evropského soudního dvora: 4. díl*. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, 303 s.

ŠÍŠKOVÁ, Naděžda. STEHLÍK, Václav. *Ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, 310 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, 910 s.

TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 879 s.

TÝČ, Vladimír. *Základy Evropské unie pro ekonomy*. 5. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, 287 s.

VĚRNÝ, Arsèn. DAUSES, Manfred, A. *Evropské právo se zaměřením na rozhodovací praxi Evropského soudního dvora*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1998, 447 s. s příl.

Cizojazyčná odborná literatura:

BOGAERT, Stefaan. *Practical regulation of the mobility of sportsmen in the EU post Bosman*. Kluwer International, 2005, 448 s.

CHALMERS Daman. HADJIEMMANUIL Christos. MONTI Giorgio. TOMKINS Adam. *European Union Law*. Cambridge University Press, 2006, 1105 s.

CRAIG, Paul. DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law : Text, Cases, and Materials*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, 1148 s.

CRAIG, Paul. DE BÚRCA, Gráinne. *The Evolution of EU Law*. 1st edition. Oxford: Oxford University Press, 1999, 944 s.

KACZOROWSKA, Alina. *European Union Law*. Routledge-Cavendish, 2008, 1152 s.

WEATHERILL, Stephen. *Cases and Materials on EC Law*. 2nd edition. London: Blackstone Press, 1995, 590 s.

WEIDENFELD, Werner. WESSELS, Wolfgang. *Evropská unie od A do Z, Příručka evropské integrace*. Praha, Univerzita Karlova, Vydavatelství Karolinum, 1997, 398 s.

WEISS, Friedl. WOOLDRIDGE, Frank. *Free Movement of Persons Within the European Community*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, 320 s.

Odborné články:

BELLING, Vojtěch. *Rodina a rodinná politika v evropském právu*. EMP, 2004, č. 7-8, s. 61 – 66.

BOELAERT-SUOMINEN, Sonja. *Non-EU Nationals who are Long-term Residents: Five Paces forward and Possibly Three Paces Back*. Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, N. 4, s. 1011 - 1052.

KRÁL, Richard. *Čistě vnitrostátní situace v komunitárním kontextu volného pohybu osob a služeb ve světle nedávných rozsudků ESD ve věcech Angonese a Carpenter*. EMP, 2004, č. 1, s. 25 – 28.

LYČKA, Martin. *Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD?*. Právní rozhledy, 2007, č. 8, s. 288 – 293.

OUTLÁ, Veronika. *Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU*. Jurisprudence, 2005, č. 4, s. 19 – 26.

POMAHAČ, Richard. *Evropský soudní dvůr: K použití vnitrostátních migračních pravidel*. Právní rozhledy, 2008, č. 23, s. 881 – 882.

RUFFER, Emil. *Vztah Úmluvy k provedení Schengenské dohody a volného pohybu osob*. Jurisprudence, 2006, č. 3, s. 34 – 39.

SCHEU, Harald, Christian. *Lidská práva přistěhovalců a vývoj judikatury Evropského soudu pro lidská práva*. Jurisprudence, 2008, č. 6, s. 32 - 38.

ŠTURMA, Pavel. *Evropská unie a členské státy před Evropským soudem pro lidská práva (ve světle případu Bosphorus)*. Právník, 2008, roč. CXLVII, č. 1, s. 1 – 18.

Základní svobody vnitřního trhu, Volný pohyb osob, Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států. Judikatura Evropského soudního dvora, 2008, r. 5, č. 2, s. 129 - 154.

Právní předpisy:

1. *Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaná dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy Evropského hospodářského společenství a Společenstvím na straně druhé, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963. Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11.*
2. *Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob. Úř. věst. L 105, 13.4.2006.*
3. *Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19.10.1968.*
4. *Nařízení Rady (ES) 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, 21.3.2001.*
5. *Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Úř. věst. L 157, 15.6.2002.*
6. *Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 50, 25.2.2003.*
7. *Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 222, 5.9.2003.*
8. *Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie. Úř. věst. L 349, 25.11.2004.*
9. *Návrh Směrnice Rady, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (KOM(2007) 298 v konečném znění ze dne 6. června 2007), dostupný na: <<http://europa.eu/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0298:FIN:EN:PDF>>.*

10. *Prováděcí úmluva ze dne 19. června 1990 k Schengenské dohodě ze dne 14. června 1985 o postupném rušení kontrol na společných hranicích, uzavřené mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky.*
11. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úř. věst. L 158, 30.4.2004.*
12. *Směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Úř. věst. 56, 4.4.1964. Zrušena směrnicí 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.*
13. *Směrnice Rady 80/1263/EHS ze dne 4. prosince 1980 o zavedení řidičského průkazu Společenství. Úř. věst. L 375, 31.12.1980.*
14. *Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.8.2001.*
15. *Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 31, 6.2.2003.*
16. *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3.10.2003.*
17. *Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. L 016, 23.01.2004.*
18. *Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30/09/2004.*

19. *Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Úř. věst. L 375, 23.12.2004.*
20. *Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13.12.2005.*
21. *Směrnice Rady 2009/50/ES 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, 18.6.2009.*
22. *Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.*

Judikatura:

1. 40/72 Schroeder v. Germany [1973] ECR 125.
2. 181/73 R. & V. Haegeman v. Belgie [1974] ECR 449.
3. 12/86 Demirel [1987] ECR 3719.
4. C-192/89 Sevince [1990] ECR 1-3461.
5. C-360/90 Micheletti [1992] ECR 1-4239.
6. C-122/96 Saldanha and MTS Securities Corporation v. Hiross Holdings AC [1997] ECR 1-5325.
7. C-230/97 Awoyemi [1998] ECR I-6781.
8. C-416/96 El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department [1999] ECR I-1209.
9. C-459/99 MRAX v Belgian State [2002] I-6591.
10. C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department [2002] ECR I-06279.
11. C-438/00 Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak [2003] ECR I-4135.
12. C-63/99 Gloszczuk [2001] ECR I-6369.
13. C-188/00 Kurz [2002] ECR I-10191.
14. C-171/01 Wählergruppe Gemeinsam [2003] ECR I-4301.

15. C-109/01 Akrich [2003] ECR I-9607.
16. C-200/02 Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department [2004] ECR I-09925.
17. C-265/03 Simutenkov v. Ministerio de Educación y Cultura [2005] ECR I-2579.
18. C-503/03 Commission v Spain [2006] ECR I-1097.
19. C-540/03 European Parliament v. Council (Family Reunification Directive) [2006] ECR I-5769.
20. C-1/05 Yunying Jia v. Migrationsverket [2007] ECR I-00001.
21. C-97/05 Gattoussi [2006] ECR I-11917.
22. C-127/08, Metock and others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform [2008].
23. C-465/07 M. and N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justicie [2009].

Internet:

Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí. Dostupné na www: <<http://www.mpsv.cz>>.

Europa, Portál Evropské unie [online]. Dostupné na www: <http://europa.eu/index_cs.htm>.

Europa, Lisabonská smlouva, Smlouva pro Evropu 21. století [online]. Dostupné na www: <http://europa.eu/lisbon_treaty/index_cs.htm>.

EUR-lex, Přístup k právu Evropské unie [online]. Dostupné na www: <<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>>.

Euroskop, Věcně o Evropě [online]. Dostupné na www: <<http://www.euroskop.cz/>>.

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné na www: <<http://www.mvcr.cz>>.

UNHCR, The UN Refugee Agency, Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [online]. Praha: Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Dostupné na www: <<http://www.unhcr.cz/>>.