

# Volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků

Michal Meduna

**Od 1. května 2004 může české státní příslušníky hrát skutečnost, že kromě českého občanství mají i občanství Evropské unie, které bylo zavedeno jako společné občanství pro státní příslušníky všech členských zemí k upevnění ochrany jejich práv a zájmů. Vytvořením konceptu evropského občanství přinesla Maastrichtská smlouva v listopadu 1992 odklon od ekonomického nazírání na princip volného pohybu osob (Carrera, 2005).**

## Evropské občanství a volný pohyb osob

Občané členských států, kteří doposud požívali práva primárně ekonomické povahy odvozená od účasti na vnitřním trhu, tak mohli nově požívat širších práv odvozených od evropského občanství (Carrera, 2005). Kromě potvrzení práva se volně pohybovat a pobývat a zahrnutí některých již existujících práv pod hlavičku evropského občanství, vytvořilo evropské občanství také řadu nových volebních práv (Craig a de Búrca, 2007).

Jedna věc jsou vznosné formulace právních norem a optimistické proklamace politiků, druhá pak to, jak ale evropské občanství a jeho výhody vnímají samotní občané Unie. Podle bleskového průzkumu veřejného mínění (Flash Eurobarometer 213) provedeného ve všech členských zemích v listopadu 2007 78 % dotázaných odpovědělo, že pojem evropského občanství znají (což představuje nárůst o 7 % v porovnání s posledním takovým průzkumem provedeným v roce 2002), ale jen 41 % respondentů skutečně potvrdilo, že znají jeho význam (i to je nicméně nárůst o 10 %). Na druhou stranu 24 % procent dotázaných o evropském občanství nikdy neslyšelo (pokles o 8 %). V České republice pojem evropského občanství zná 83 % populace, 39 % rozumí jeho významu a pouhých 15 % o něm nikdy neslyšelo.

Jak Evropská komise zdůraznila, začlenění evropského občanství do evropského rámce učinilo právo volně se pohybovat a pobývat v Evropské unii základní součástí právního dědictví každého občana Unie [COM(98)403].

Toto právo je bezesporu tím nejvýznamnějším a nejviditelnějším právem, které nám evropské občanství dává (Herrera de la Casa a Meduna, 2006). Není proto náhodou, že všechny provedené průzkumy povědomí o právech spojených s evropským občanstvím konzistentně potvrzují, že právo volně se pohybovat a pobývat je tím neznámějším právem (naposledy 88 % v listopadu 2007). Toto právo se tak stalo jedním z neodmyslitelných evropských politických symbolů a základním stavebním kamenem vnitřního trhu (Carrera, 2005).

Naprostá většina občanů Unie sice ví, že mají právo se volně pohybovat a pobývat v rámci EU, ale odmyslíme-li si turistický ruch, jen velmi malý zlomek občanů svá

práva skutečně využívá. V roce 1997 pobývalo na území jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, jen zhruba 5,5 milionu občanů Unie, což představovalo 1,5 % celkové populace EU (Veil, 1998). Postupně však stále více občanů Unie žije, pracuje, studuje nebo tráví penzi v jiných členských státech, ale jde o velmi pozvolný vývoj. Podle údajů Eurostatu a z národních zdrojů žilo v lednu 2006 v jiném členském státě 8,2 milionu osob, respektive 1,8 % celkové populace EU. Malá ochota občanů Unie migrovat vynikne v porovnání s počtem migrantů z nečlenských zemí, kteří v lednu 2006 představovali okolo 4,2 % celkové evropské populace.

## Trnitá cesta k moderní právní úpravě

Volný pohyb je součástí procesu evropské integrace od samotného počátku. Římská smlouva zaručila právo se volně pohybovat a pobývat osobám, které v hostitelském členském státě hodlaly vykonávat ekonomickou činnost. Postupem času se ale toto právo přiznalo všem občanům Unie, tedy i osobám, které v členském státě pobytu nejsou ekonomicky činné, jako jsou třeba studenti nebo důchodci. Zavedení evropského občanství v tom bezesporu hrálo důležitou roli.

Ale ani po několika desetiletích není migrace v rámci EU jednoduchá. Navzdory působivému pokroku v oblasti volného pohybu osob řada problémů přetrvává (Veil, 1998). Zbytečná byrokracie nebo nedostatečná informovanost občanů Unie o jejich právech má za důsledek vznik často nepřekonatelných překážek, které vyvolávají pocit, že evropská integrace selhává. Složitá právní úprava a velký rozsah judikatury Evropského soudního dvora v oblasti volného pohybu k tomuto pocitu jen přispívá. Expertní analýzy, opírající se o jednotný koncept evropského občanství, ukázaly, že je třeba nahradit roztržštěný sektorový přístup konsolidovanou legislativou (Veil, 1998, Third Citizenship Report, 2001).

Evropská komise proto v květnu 2001 předložila návrh směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257]. Základním impulzem k jeho předložení byl nový právní a politický rámec vytvořený evropským občanstvím. Cílem návrhu bylo dosáhnout

toho, aby se občané Unie mohli pohybovat mezi státy a měnit místo pobytu stejně snadno, jako by tak činili ve státě, jehož jsou státními příslušníky. Komise novou právní úpravu navrhovala mimo jiné i proto, aby v zájmu jednoznačnosti existoval pouze jediný právní instrument.

Po analýze stanoviska Evropského parlamentu, který návrh přivítal a v řadě oblastí doporučoval hlubší liberalizaci (Santiniho zpráva), Komise předložila v dubnu 2003 pozměněný návrh [COM(2003)199]. Ambiciózní návrh se ze strany členských států ale nesetkal s kladným přijetím. V období po teroristických útocích ze září 2001 chtěla řada z patnácti tehdejších členských států volnost pohybu kohokoliv, tedy i občanů Unie, co nejvíce omezovat, sledovat, svazovat. Komise proto byla nucena návrh modifikovat a ustoupit od některých progresivních ustanovení, zejména v oblasti týkající se práv rodinných příslušníků z třetích zemí nebo lhůty, po kterou mohou občané Unie a jejich rodinní příslušníci pobývat v hostitelské členské zemi, aniž by podléhali jakýmkoliv podmínkám nebo formalitám kromě povinnosti mít platný pas nebo průkaz totožnosti (Společná pozice (ES) 6/2004). Evropský parlament přijal pozměněný návrh beze změn v březnu 2004 a směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států tak byla přijata 29. dubna 2004.

Navzdory nezodpovězenou otázkou zůstane, zda by finální verze směrnice nebyla pro občany Unie výhodnější, kdyby Parlament nadále prosazoval svůj liberálnější pohled a nespěchal se schválením s ohledem na blížící se konec funkčního období nebo kdyby ke schválení směrnice nedošlo pouhé dva dny předtím, než právo hlasovat získalo deset nových členských států.

## Co směrnice přinesla nového?

V očích Evropské komise směrnice představuje významný krok kupředu k naplnění očekávání občanů v oblasti volného pohybu a má potenciál výrazně změnit životy milionů občanů Unie, kteří pobývají v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky, nebo hodlají migrovat v budoucnosti (Fourth Report, 2004).

Směrnice 2004/38/ES nekodifikovala pouze platné pozitivní právo, ale přinesla i celou řadu novinek. Někteří experti nicméně

ně soudí, že kodifikace má větší význam než přijaté změny (de Bruycker, 2006).

Směrnice vylepšila práva občanů Unie a jejich rodinných příslušníků a usnadňuje jim skutečně a efektivně využívat svá práva v praxi. Rozšířila také právo na sjednocení rodiny tím, že právo doprovázet občana Unie nebo se k němu připojit v hostitelském členském státě bylo za určitých podmínek rozšířeno i na registrované partnery (*ale pouze v členských státech, které stávají registrované partnerství naroveň manželství – z odpovědi Evropské komise na písemnou otázku E-2822/07 z července 2007 je možno odvodit, že se jedná o Belgii, Českou republiku, Dánsko, Estonsko, Finsko, Lotyšsko, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Španělsko, Švédsko a Velkou Británii*).

Nově byla zavedena možnost zachovat si nezávislé právo pobytu pro rodinné příslušníky, kteří ztratili možnost odvozovat své právo pobytu od pobytu s občanem Unie v důsledku smrti, rozvodu nebo odjezdu občana Unie z členského státu, v němž pobýval. Tím se částečně zaplnila mezera v právní úpravě, na kterou se dlouho poukazovalo s odkazem na ochranu základních lidských práv (Guild, 2006). Formality spojené s volným pohybem byly podstatně zredukovány a během prvních tří měsíců pobytu nemohou členské státy požadovat nic víc než platný cestovní doklad.

Směrnice také zrušila povolení k pobytu pro občany Unie, protože tento doklad nesprávně evokoval pocit, že členské státy občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům pobyt povolují vydáním povolení k pobytu. Preambule ke směrnici dokonce pro jistotu explicitně stanoví, že základní a individuální právo pobytu v jiném členském státě je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou a nezávisí na splnění správních postupů (*preambule 11 směrnice*).

Jednou z nejviditelnějších změn bylo zavedení všeobecného práva na trvalý pobyt po pěti letech nepřetržitého pobytu v hostitelské členské zemi. Právo na trvalý pobyt není závislé na splnění jakýchkoliv podmínek a může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.

Směrnice také posílila ochranu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků před vyhoštěním, a to nejen tím, že přísněji stanovila materiální a procedurální podmínky, které musí členský stát splnit, ale také zavedením práva na soudní přezkoumání, který by neměl pouze přezkoumávat zákonnost rozhodnutí o vyhoštění nebo o odepření vstupu, ale také skutečnosti a okolnosti, na kterých bylo rozhodnutí založeno.

Směrnice 2004/38/ES tak významným způsobem posouvá občany Unie a jejich rodinné příslušníky na cestě k dosažení úplné rovnosti s občany hostitelských členských států, ale stále ještě ne na úplný konec cesty (Groenendijk, 2006).

## Transpozice směrnice

Členské státy byly povinny zajistit, aby právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí vstoupily v účinnost do 30. dubna 2006, jak stanoví článek 40(1) směrnice.

Pravidla musí být používána účinně, ne pouze s cílem naplnit jejich literu, ale také jejich smysl (Veil, 1998). Ačkoliv základní zodpovědnost za včasnost a správnost aplikace komunitárního práva nesou členské státy, Evropská komise jako strážkyně smluv má pravomoc a odpovědnost zajišťovat dodržování komunitárního práva tím, že ověřuje, jak členské státy své závazky respektují, a může s členskými státy zahájit řízení pro porušení právních předpisů a požadovat, aby napravily chybějící nebo nesprávnou transpozici komunitárního právního předpisu do vnitrostátního práva či jeho nesprávné uplatňování. Komise může nevyřešený případ předložit Evropskému soudnímu dvoru (COM(2007)502).

Komise několikrát potvrdila, že kontrola správnosti transpozice směrnice 2004/38/EC do národních právních řádů je pro Komisi absolutní prioritou. V období od června 2006 do února 2007 zahájila řízení pro porušení právních předpisů proti 17 členským státům (*včetně České republiky*), které Komisi ke konci lhůty pro transpozici směrnice neoznámily přijetí příslušných vnitrostátních opatření. K začátku letošního roku zůstávalo stále otevřeno 11 řízení a Komise již rozhodla předložit 3 případy Evropskému soudnímu dvoru. Ten již v rozsudku C-294/07 odsoudil Lucembursko.

### Jak směrnici převzaly Velká Británie a Irsko

Velká Británie a Irsko jsou dva členské státy, které pro mnohé české migrující pracovníky a studenty představují zemi zaslíbenou. Odhlédneme-li od skutečnosti, že proti Velké Británii stále probíhá řízení pro porušení právních předpisů z důvodu neoznámení vnitrostátních předpisů platných v Gibraltaru, jak Irsko, tak Velká Británie přijaly příslušné národní právní předpisy včas. Na první pohled se ovšem některá národní ustanovení zdají být v rozporu se směrnicí.

Nejzávažnější překážkou volného pohybu je bezesporu skutečnost, že oba státy podmiňují uznání práva rodinných příslušníků, kteří nejsou státními příslušníky členského státu, doprovázet občany Unie na jejich území nebo je tam následovat tím, že tito rodinní příslušníci legálně pobývali v nějakém jiném členském státě. Řada českých občanů, kteří v Irsku či Velké Británii vstoupili do manželství s cizinci ze zemí mimo EU, se tak domnívá, že jejich právo volně se pohybovat a pobývat bylo porušeno, protože má-li být toto právo vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost (*preambule 5 směrnice*).

Konečnou odpověď na otázku, zda je taková úprava v rozporu s komunitárním právem, přinese asi až Evropský soudní

dvůr. Na základě jeho judikatury je ale možno pokusit se o předpověď.

Výše uvedená problematická národní právní úprava se inspirovala rozsudkem v případě C-109/01 *Akrich*, kde se na Evropský soudní dvůr obrátil Imigrační odvolací tribunál s předběžnou otázkou, zda má pan Akrich podle komunitárního práva právo pobytu ve Velké Británii. Tento Albánek měl na svém kontě slušnou řadku nelegálních překročení britských hranic, nelegálních pobytů a následných vyhoštění. Během jednoho nelegálního pobytu se oženil s britskou státní příslušnicí a za několik let, když byl zase zadržen, byl vyhoštěn do Irsku, kde jeho manželka pracovala. Po několika měsících se pár hodlal vrátit zpět a pan Akrich se odvolával na své právo pobytu ve Velké Británii jakožto rodinný příslušník občana Unie.

Soudní dvůr, patrně veden snahou pomoci Velké Británii, aby ve svém boji s cizincem, který opakovaně a vědomě porušoval předpisy o pobytu cizinců a vnikal na její území v rozporu s platnými zákazy vstupu, zdůraznil, že komunitární právo se týká volného pobytu v rámci Unie, a proto by se mělo vztahovat na rodinné příslušníky z třetích zemí, pouze pokud přicházejí z jiného členského státu, kde legálně pobývali.

V rámci transpozice směrnice 2004/38/EC byla do irského a britského právního řádu převedena i logika tohoto rozsudku, který ale byl v přímém protikladu s řadou dalších rozsudků Evropského soudního dvora, jako třeba v případě C-459/99 *MRAX*.

Více světla do otázky, zda je požadavek předchozího legálního pobytu oprávněný, přinesl první rozsudek z roku 2007 v případě C-1/05 *Jia*. Soudní dvůr mezi rozsudky *MRAX* a *Akrich* nevidí žádný rozpor. Rozsudek *Akrich* je relevantní pouze ve vztahu ke skutkové podstatě tohoto případu týkajícího se opatření, které členské státy mohou přijmout v boji proti jednání rodinných příslušníků, kteří nespĺňují podmínky stanovené vnitrostátním právem pro vstup do členského státu a pobyt v něm. Soudní dvůr naopak explicitně prohlásil, že komunitární právo s ohledem na rozsudek *Akrich* neukládá členským státům, aby právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie bylo podmíněno tím, že tento rodinný příslušník předtím legálně pobýval v jiném členském státě. Tato interpretace se zdá být podpořena rozsudkem C-157/03 *Komise vs Španělsko* (Craig a de Búrca, 2007) a v nedávném rozsudku C-291/05 *Eind*.

## Závěr

Předchozí odstavce potvrzují, že i přes občasné zaškobrtnutí získalo evropské občanství a právo se volně pohybovat a pobývat - zejména díky opatrné, ale vytrvalé snaze Evropského soudního dvora - nejen novou symbolickou hodnotu, ale také přineslo občanům Unie praktické vylepšení jejich práv (Craig a de Búrca, 2007). Jeho judikatura rozvinula koncept evropského

občanství dále, než jeho autoři v Maastrichtské smlouvě původně asi zamýšleli (Reich, 2005). Soudní aktivismus významně rozšířil okruh efektivních práv občanů Unie i tím, že v některých oblastech omezil dále suverenitu členských států (Mather, 2005). Právo volného pohybu si tak i pod hlavičkou evropského občanství musí svoji cestu občas prorážet silou, ale zdá se, že jeho cesta vede zdárně vpřed.

*Názory v článku uvedené jsou soukromými názory autora a v žádném případě nemohou být považovány za oficiální stanovisko Evropské komise.*

### Literatura:

Carrera, S. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU? *European Law Journal*, 2005, vol. 11, no. 6.  
Craig, P. - de Búrca, G. *EU Law – Texts, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2007.  
de Bruycker, P. La libre circulation des citoyens européens entre codification et réforme. Présentation générale de la directive 2004/38. In *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.* Collection

du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, UCL, 2006.

Groenendijk, K. Citizens and Third Country Nationals: differential treatment or discrimination? In *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.* Collection du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, UCL, 2006.

Guild, E. Citizenship and Fundamental Rights. In *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.* Collection du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain, UCL, 2006.

Herrera de la Casa. A. - Meduna, M. The new directive on the right of the citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States - What changes does it bring? *CESifo Dice report*, 2006, vol. 4, no. 4.

Mather, J. D. The Court of Justice and the Union Citizens. *European Law Journal*, 2005, vol. 11, no. 6.

Reich, N. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union, *European Law Journal*, 2005, vol. 11, no. 6.

Veil, S. *Report of the High Level Panel on the free movement of persons*, Office for Official Publications of the European Communities, 1998.

EC 1998. *Communication to the European Parliament and the Council on the follow-up to the High-Level Panel's recommendations on the Free Movement of*

*Persons*. COM(98)403.

EC 2001. *Third Report from the Commission on Citizenship of the Union*. COM(2001)506.

EC 2001. *Proposal for a Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. COM(2001)257.

EC 2003. *Amended proposal for a Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. COM(2003)199.

EC 2004. *Fourth Report on Citizenship of the Union*. COM(2004)695.

EC 2007. *Sdělení Komise - Evropa přináší výsledky - uplatňování práva Společenství*. KOM(2007)502.

European Council 2004. *Common Position No 6/2004*. Úřední věstník OJ C 54E, 2004.

EP 2003, Santini, G. *Report on the proposal for a Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*. 2001/0111(COD).

Flash Eurobarometer survey 213, *European Citizenship*. Gallup, 2007.

*Autor se dlouhodobě zabývá problematikou migrace a v současné době pracuje v strukturách EK.*

## Projekty podporované EU

### Jihočeský projekt vzdělávání o problematice dětí a mládeže

Vilém Kahoun, Radka Prokešová

**Začátkem roku 2006 vznikl na Zdravotně sociální fakultě Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích projekt „Vzdělávání poskytovatelů a zadavatelů sociálních služeb v oblasti problematiky dětí a mládeže“ spolufinancovaný Evropským sociálním fondem a rozpočtem České republiky. Cílem realizačního týmu, složeného z vysokoškolských učitelů, odborníků z praxe a zástupce krajského úřadu, bylo využít svých znalostí a zkušeností ve prospěch dalšího zvýšení celkové úrovně sociálních služeb v oblasti péče o rodinu a děti. Ukončení projektu plánovaného na dobu 24 měsíců je stanoveno na březen 2008.**

Vznik projektu zaměřeného na vzdělávání poskytovatelů a zadavatelů sociálních služeb byl vyvolán potřebou prohloubit znalosti a dovednosti pracovníků cílové skupiny zejména v problematice péče o děti a mládež. Záměr vzdělávání pracovníků v této oblasti byl podpořen i ze strany vedoucích pracovníků Krajského úřadu v Českých Budějovicích, vedoucích pracovníků městských úřadů a zástupců obcí i neziskových organizací, tvořících cílovou skupinu, na niž je projekt zaměřen.

Koncepcí projektu je v souladu s cíli Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů, a to zejména svým zaměřením na rozvoj celoživotního učení spojeného se zvyšováním kvality nabídky vzdělávání odpovídající potřebám společnosti. Vzdělávací aktivity realizované v průběhu tohoto projektu vedou ke zlepšení znalostí, dovedností a kvalifikace proškolených pracovníků sociálních služeb nejen z hlediska profesního, ale také z hlediska osobního, občanského a sociálního. Koncepcí projektu byla volena tak, aby lektorské a technické zabezpečení kladlo velký důraz na kvalitu učení,

princip rovných příležitostí a aplikaci dalších horizontálních témat.

#### Cíle

Hlavním cílem projektu je kvalitní proškolení cílové skupiny poskytovatelů a zadavatelů sociálních služeb v problematice péče o děti a mládež, a to v celém jejím širokém spektru. Toto vzdělávání je v souladu s požadavky na rozvoj celoživotního učení, zvyšování kvalifikace a flexibility pracovníků sociálních služeb, v konečném efektu pak přispěje ke zkvalitňování jejich poskytování.

#### Cílová skupina

Cílová skupina je složena z celkem 250 pracovníků Krajského úřadu Jihočeského kraje, pracovníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, pracovníků pověřených obecních úřadů, pracovníků probační a mediační služby a pracovníků nestátních neziskových organizací poskytujících sociální služby v oblasti péče o děti a mládež v rámci Jihočeského kraje.

Výběr účastníků byl proveden tak, aby byly zastoupeny všechny subjekty, které jsou činné v oblasti práce s dětmi a mládeží, a to jak ze strany státní správy a samosprávy, tak i nestátních neziskových organizací. Projekt je založen na interdisciplinární spolupráci zadavatelů a poskytovatelů sociálních služeb.

#### Průběh aktivit

##### Přípravné práce

Během technické přípravy realizace projektu, která probíhala od března do září 2006, byl vytvořen podrobný plán aktivit pro období přípravných prací. Hlavní kroky spočívaly v oslovení cílové skupiny, přípravě plánu školení (s ohledem na požadavky cílové skupiny a technické možnosti) a jeho následném projednání s cílovou skupinou a zúčastněnými lektory.

V rámci této etapy jednotliví lektori připravili vzdělávací kurzy, vytvořili potřebné prezentace a podrobně stanovili obsah přednášek a seminářů včetně závěrečného testu pro účastníky a jeho hodnocení.