



VOLNÝ POHYB OSOB

Svoboda pohybu a pobytu osob na území EU je základním aspektem občanství Unie, které bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Po postupném odstranění vnitřních hranic podle Schengenské dohody následovalo přijetí směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území EU. Ačkoli je toto právo velmi důležité, i po deseti letech po uplynutí lhůty pro provedení uvedené směrnice přetrvávají značné překážky v jeho provádění.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU); článek 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU); hlavy IV a V SFEU; článek 45 Listiny základních práv Evropské unie.

CÍLE

Obsah pojmu volný pohyb osob se od svého vzniku změnil. Při založení Evropského hospodářského společenství v roce 1957 (1.1.1, 2.1.5 a 2.1.4) se první ustanovení v této oblasti vztahovala na volný pohyb pracovníků a svobodu usazování jednotlivců jako zaměstnanců nebo jako poskytovatelů služeb. Maastrichtská smlouva zavedla pojem občan EU, kterým se automaticky stává každý občan členského státu EU. Občanství EU tvoří základ práva osob svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Toto právo bylo znovu potvrzeno Lisabonskou smlouvou a je součástí obecných ustanovení o prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

DOSAŽENÉ VÝSLEDKY

A. Schengenský prostor

Významným milníkem při vytváření vnitřního trhu s volným pohybem osob bylo uzavření dvou schengenských dohod, tj. dohody ze 14. června 1985 a Úmluvy k provedení Schengenské dohody, která byla podepsána dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995. Úmluva k provedení Schengenské dohody (kterou podepsaly jen Belgie, Francie, Německo, Lucembursko a Nizozemsko) byla původně založena na mezivládní spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Na základě protokolu připojeného k Amsterodamské smlouvě došlo k začlenění „schengenského acquis“ (4.2.4) do Smluv. V současnosti podléhá v souladu s Lisabonskou smlouvou parlamentnímu a soudnímu dohledu. Vzhledem k tomu, že v současné době je většina schengenského acquis součástí právních předpisů EU, nemají již přistupující země po rozšíření EU, k němuž došlo dne 1. května 2004,



možnost se rozhodnout, že tyto předpisy nepřijmou (článek 7 Schengenského protokolu).

1. Země schengenského prostoru

V současné době má schengenský prostor 26 řádných členů: 22 členských států EU a Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko (se statusem přidružené země). Irsko není smluvní stranou úmluvy, ale může se rozhodnout, zda si přeje připojit se k vybraným částem schengenského acquis; Dánsko, ačkoli je od roku 2001 součástí schengenského prostoru, má výjimku pro uplatňování jakýchkoli nových opatření v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, včetně opatření týkajících se schengenského prostoru, ačkoli je vázáno některými opatřeními v rámci společné vízové politiky. Bulharsko, Rumunsko a Kypr se mají stát součástí schengenského prostoru, i když je přistoupení jednotlivých zemí z různých důvodů opožděno. Chorvatsko zahájilo proces přistoupení k schengenskému prostoru dne 1. července 2015.

2. Oblast působnosti

Mezi úspěchy schengenského prostoru patří:

- a. zrušení kontrol všech osob na vnitřních hranicích;
- b. opatření k posílení a harmonizaci kontrol na vnějších hranicích: všem občanům EU stačí pouze předložit průkaz totožnosti nebo cestovní pas, aby mohli vstoupit do schengenského prostoru ([4.2.4](#));
- c. společná vízová politika pro krátkodobé pobyty: státní příslušníci třetích zemí, které jsou uvedeny na společném seznamu zemí, jejichž státní příslušníci potřebují ke vstupu vízum (viz příloha II nařízení Rady (ES) 539/2001), mají nárok na jediné vízum, které jim umožní pohybovat se v rámci celého schengenského prostoru;
- d. policejní a justiční spolupráce: policejní sbory si vzájemně pomáhají při odhalování a předcházení trestné činnosti a mají právo pronásledovat pachatele uprchlé na území sousedního státu v rámci schengenského prostoru; je tu zaveden i rychlejší systém vydávání a vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech ([4.2.6](#) a [4.2.7](#));
- e. zavedení Schengenského informačního systému (SIS) a jeho rozvoj ([4.2.4](#)).

3. Výzvy

Ačkoli je schengenský prostor obecně považován za jeden z prvořadých úspěchů Evropské unie, je v poslední době vystaven značnému tlaku v důsledku nebývalého přílivu uprchlíků a migrantů do EU. Vysoký počet nově příchozích přiměl některé členské státy k tomu, aby od září 2015 přechodně obnovily kontrolu na vnitřních hranicích schengenského prostoru. Ačkoliv jsou všechny dočasné hraniční kontroly v souladu s pravidly Schengenského hraničního kodexu, k jejich zavedení v takovém měřítku došlo v historii schengenského prostoru vůbec poprvé. Další výzva přichází v podobě teroristických útoků, které ukázaly, jak obtížné je odhalit teroristy, kteří volně vstupují do schengenského prostoru a pohybují se v něm. Současné výzvy přispěly ke zdůraznění toho, že řádná správa vnějších hranic neoddělitelně souvisí



s otázkou volného pohybu v prostoru mezi těmito hranicemi, a přiměly k přijetí řady nových opatření, která mají jednak posílit bezpečnostní kontroly osob vstupujících do schengenského prostoru, jednak zlepšit správu vnějších hranic ([4.2.4](#) a [4.2.7](#)).

B. Volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků

1. První opatření

Ve snaze přeměnit Společenství na prostor vyznačující se skutečnou svobodou a mobilitou všech jeho občanů bylo v roce 1990 přijato několik směrnic, jejichž účelem je zajistit právo pobývat v zemi i jiným osobám než pracovníkům: směrnice Rady 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti; směrnice Rady 90/366/EHS o právu pobytu pro studenty; směrnice Rady 90/364/EHS o právu pobytu (pro státní příslušníky členských států, kterým toto právo nevzniklo na základě jiných ustanovení práva Společenství, a jejich rodinné příslušníky).

2. Směrnice 2004/38/ES

V zájmu sloučení jednotlivých právních předpisů (včetně těch uvedených výše) a zohlednění rozsáhlé judikatury související s volným pohybem osob byla roku 2004 přijata nová komplexní směrnice – směrnice Evropského parlamentu a Rady [2004/38/EC](#) ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Směrnice je navržena tak, aby podporovala občany Unie v uplatňování jejich práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, omezila administrativní formality na ty skutečně nejnutnější, lépe vymezila postavení rodinných příslušníků a omezila možnosti zamítnutí vstupu nebo ukončení práva pobytu. V rámci působnosti směrnice 2004/38/ES definice rodinných příslušníků zahrnuje: manžela/manželku (rovněž stejného pohlaví, jak vyjasnil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ve svém rozsudku ve věci Coman, C-673/16); registrovaného partnera či partnerku, považuje-li právní řád hostitelského členského státu registrované partnerství za rovnocenné manželství; potomky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takové potomky manžela či manželky nebo partnera či partnerky; a předky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami; a předky manžela či manželky nebo partnera či partnerky v témže postavení^[1].

a. Práva a povinnosti:

- Pro pobyty kratší než tři měsíce: Jedinou povinností občanů Unie je být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Hostitelský členský stát může po dotčených osobách požadovat, aby nahlásily svou přítomnost v zemi.
- Pro pobyty delší než tři měsíce: Občané EU a jejich rodinní příslušníci – pokud nepracují – musí mít dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociálních služeb hostitelského členského státu, a musí být účastníky zdravotního pojištění. Občané unie nepotřebují povolení k pobytu, členské státy však po nich mohou žádat, aby se zaregistrovali u příslušných orgánů. Rodinní příslušníci občanů Unie, kteří nejsou státními

[1]Většina členských států tuto směrnici rovněž uplatňuje k zajištění práva na volný pohyb osob v případě registrovaných partnerů stejného pohlaví a partnerů stejného pohlaví v trvalém vztahu.



příslušníky některého členského státu, musí požádat o povolení k pobytu na dobu svého pobytu nebo na období pěti let.

- Právo trvalého pobytu: Práva trvalého pobytu nabývají občané Unie v hostitelském členském státě po pěti letech nepřerušného legálního pobytu pod podmínkou, že v jejich případě není vymáháno rozhodnutí o vyhoštění. Toto právo již není spojeno s žádnými podmínkami. Totéž pravidlo se použije pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky členského státu a kteří žili s občanem Unie po dobu pěti let. Právo trvalého pobytu pozbývá platnosti pouze v případě, že je daná osoba po dobu více než dvou po sobě následujících let v hostitelském členském státě nepřítomna.
- Omezení práva na vstup a práva pobytu: Občané Unie či jejich rodinní příslušníci mohou být z hostitelského členského státu vyhoštěni z důvodů souvisejících s ochranou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Byly stanoveny záruky, aby se zajistilo mimo jiné to, že rozhodnutí o vyhoštění nebudou přijímána z ekonomických důvodů, budou v souladu se zásadou proporcionality a budou založena na chování dotyčné osoby.

Směrnice rovněž umožňuje členským státům přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv přiznaného práva v případě jeho zneužití nebo podvodu, jako je účelový sňatek.

b. Provádění směrnice 2004/38/ES

Směrnici provázely problémy a polemiky, když vyšly najevo závažné nedostatky při provádění a přetrvávající překážky bránící volnému pohybu. Na tuto skutečnost upozorňovaly zprávy Komise a studie Parlamentu týkající se uplatňování směrnice a svědčila o tom také řízení o nesplnění povinnosti s několika členskými státy kvůli nesprávnému či neúplnému provádění směrnice i velký počet petic předložených Evropskému parlamentu a případů řešených u Soudního dvora. Kritika ze strany některých členských států během roků 2013–2014 týkající se údajného zneužívání pravidel volného pohybu občany EU za účelem „sociální turistiky“ vedla na úrovni EU k diskusím o případných reformách, které byly po rozhodnutí Spojeného království vystoupit z EU odloženy.

c. Státní příslušníci třetích zemí

Informace o ustanoveních platných pro státní příslušníky třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU, se nacházejí v oddíle [4.2.3](#).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament se již dlouho snaží prosazovat právo na volný pohyb, který považuje za klíčovou zásadu Evropské unie. Ve svém usnesení ze dne 16. ledna 2014 o dodržování základního práva na volný pohyb v EU zamítl snahy o omezení práv na volný pohyb a vyzval členské státy, aby dodržovaly ustanovení Smlouvy týkající se pravidel EU pro svobodu pohybu a aby zajistily dodržování zásady rovnosti a základního práva na volný pohyb ve všech členských státech. Ve svém usnesení ze dne 15. března 2017 o překážkách bránících občanům EU svobodně se pohybovat a pracovat na vnitřním trhu a v usnesení ze dne 12. prosince 2017 o zprávě o občanství EU pro dotyčný rok



Parlament znovu vyzval k odstranění překážek, které brání uplatňování práva na volný pohyb. Rozhodnutím Spojeného království vystoupit z Evropské unie byl volný pohyb zbaven jednoho ze svých hlavních kritiků.

Co se týče schengenského prostoru, Parlament ve svém usnesení ze dne 30. května 2018 k výroční zprávě o fungování schengenského prostoru odsoudil „pokračující znovuzavádění kontrol na vnitřních hranicích“, které mají „nepříznivé (...) dopady na jednotu schengenského prostoru a negativní vliv na prosperitu evropských občanů a na zásadu volného pohybu“.

Zatímco pandemie COVID-19 přiměla většinu členských států k opětovnému zavedení kontrol na vnitřních hranicích, k uzavření hranic a uplatnění dočasných omezení na cesty z jiných zemí EU, Parlament ve svých usneseních, která v roce 2020 přijal, vyjádřil své obavy a vyzval k lepší koordinaci na úrovni EU a k rychlému návratu k plně funkčnímu schengenskému prostoru^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2] [Usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. června 2020 o situaci v schengenském prostoru po rozšíření onemocnění COVID-19](#), body 2 a 12.

