



VOĽNÝ POHYB OSÔB

Sloboda pohybu a pobytu osôb v EÚ je základom občianstva EÚ, ktoré sa zaviedlo Maastrichtskou zmluvou v roku 1992. Po postupnom odstránení vnútorných hraníc podľa Schengenskej dohody nasledovalo prijatie smernice 2004/38/ES o práve občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území EÚ. Napriek dôležitosti tohto práva pretrvávajú aj desať rokov po uplynutí lehoty na implementáciu uvedenej smernice značné prekážky v jeho vykonávaní.

PRÁVNY ZÁKLAD

Článok 3 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii (Zmluvy o EÚ); článok 21 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ); hlavy IV a V ZFEÚ; článok 45 Charty základných práv Európskej únie.

CIELE

Význam koncepcie voľného pohybu osôb sa od jej vzniku zmenil. Prvé ustanovenia na túto tému v čase založenia Európskeho hospodárskeho spoločenstva v roku 1957 (1.1.1, 2.1.5 a 2.1.4) sa vzťahovali na voľný pohyb osôb a slobodu usadiť sa, čiže na jednotlivcov ako zamestnancov alebo poskytovateľov služieb. Maastrichtská zmluva zaviedla koncept občianstva EÚ automaticky pre každú osobu, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Práve občianstvo EÚ tvorí základ práva osôb voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov. Lisabonskou zmluvou sa toto právo potvrdilo a zahrnulo sa aj do všeobecných ustanovení o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.

DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY

A. Schengenský priestor

Významným medzníkom pri vytváraní vnútorného trhu s voľným pohybom osôb bolo uzavretie dvoch schengenských dohôd, t. j. dohody zo 14. júna 1985 a Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda, ktorý bol podpísaný 19. júna 1990 a nadobudol platnosť 26. marca 1995. Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda (podpísaný len Belgickom, Francúzskom, Nemeckom, Luxemburskom a Holandskom) spadal pôvodne do rámca medzivládnej spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí. Protokol k Amsterdamskej zmluve zabezpečuje presun „schengenského *acquis*“ (4.2.4) do zmlúv. Podľa Lisabonskej zmluvy dnes podlieha parlamentnej a súdnej kontrole. Keďže väčšina schengenských pravidiel je teraz súčasťou *acquis* EÚ, od rozšírenia EÚ 1. mája 2004 sa už pristupujúce



krajiny nemôžu rozhodnúť pre neuplatňovanie relevantných ustanovení (článok 7 schengenského protokolu).

1. Zúčastnené krajiny

V súčasnosti má schengenský priestor 26 plnoprávných členov: 22 členských štátov EÚ rozšírených o Nórsko, Island, Švajčiarsko a Lichtenštajnsko (ktoré majú štatút pridružených krajín). Írsko nie je členom dohovoru, ale môže sa rozhodnúť pre uplatňovanie vybraných častí schengenského súboru právnych predpisov. Dánsko napriek tomu, že je súčasťou schengenského priestoru od roku 2001, má výnimku z uplatňovania akýchkoľvek nových opatrení v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí vrátane opatrení týkajúcich sa Schengenu, hoci je viazané určitými opatreniami v rámci spoločnej vízovej politiky. Majú prístup aj Bulharsko, Rumunsko a Cyprus, hoci sa ich prístupenie oneskoruje z rôznych dôvodov. Chorvátsko začalo proces prístúpenia k schengenskému priestoru 1. júla 2015.

2. Rozsah pôsobnosti

Medzi dosiahnuté ciele schengenského priestoru patria:

- a. zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach pre všetky osoby;
- b. opatrenia na posilnenie a harmonizáciu kontrol na vonkajších hraniciach: všetci občania EÚ môžu do schengenského priestoru vstúpiť po predložení preukazu totožnosti alebo pasu ([4.2.4](#));
- c. spoločná vízová politika pre krátkodobé pobyty: štátni príslušníci tretích krajín zaradených do spoločného zoznamu nečlenských krajín, ktorých štátni príslušníci potrebujú vstupné víza (pozri prílohu II nariadenia Rady 539/2001), môžu získať jednotné víza platné pre celý schengenský priestor;
- d. policajná a justičná spolupráca: policajné sily si navzájom pomáhajú pri odhaľovaní a predchádzaní zločinu a majú právo prenasledovať zločincov na úteku na územie susedného schengenského štátu; je zavedený aj rýchlejší systém vydávania a vzájomné uznávanie rozsudkov v trestných veciach ([4.2.6](#) a [4.2.7](#));
- e. zriadenie a rozvoj Schengenského informačného systému (SIS) ([4.2.4](#)).

3. Výzvy

Hoci Schengenský priestor sa všeobecne považuje za jeden z hlavných úspechov Európskej únie, v dôsledku bezprecedentného prílevu utečencov a migrantov do EÚ v roku 2015 sa ocitol pod značným tlakom. Od septembra 2015 obrovský počet prichádzajúcich migrantov prinútil viaceré členské štáty k dočasnému zavedeniu kontrol na vnútorných schengenských hraniciach. Hoci všetky dočasné kontroly na hraniciach sú v súlade s predpismi Kódexu schengenských hraníc, je to po prvýkrát v dejinách Schengenu, čo sa kontroly na hraniciach zaviedli v takom veľkom rozsahu. Ďalšiu výzvu predstavujú teroristické útoky, ktoré ukázali, aké ťažké je odhaliť teroristov, ktorí vstupujú do schengenského priestoru a pohybujú sa v ňom. Súčasná výzva prispeli k zdôrazneniu toho, že spoľahlivá správa vonkajších hraníc neoddeliteľne súvisí s otázkou voľného pohybu v priestore medzi týmito hranicami, a viedli k sérii



opatrení, ktoré majú jednak posilniť bezpečnostné kontroly osôb vstupujúcich do schengenského priestoru, jednak zlepšiť správu vonkajších hraníc ([4.2.4](#) a [4.2.7](#)).

B. Voľný pohyb občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov

1. Prvé kroky

V snahe premeniť Spoločenstvo na priestor skutočnej slobody a mobility pre všetkých jeho občanov bolo v roku 1990 prijatých viacero smerníc, aby sa zaručilo právo na pobyt pre osoby, ktoré nie sú pracovníkmi: smernica Rady 90/365/EHS o práve pobytu pre zamestnané osoby a samostatne zárobkovo činné osoby po skončení ich pracovnej činnosti; smernica Rady 90/366/EHS o práve na pobyt pre študentov; a smernica Rady 90/364/EHS o práve na pobyt (pre štátnych príslušníkov členských štátov, ktorí toto právo nemajú v rámci iných ustanovení práva Spoločenstva, a pre ich rodinných príslušníkov).

2. Smernica 2004/38/ES

S cieľom zľúčiť jednotlivé právne predpisy (vrátane uvedených) a zohľadniť veľké množstvo judikatúry spojenej s voľným pohybom osôb bola v roku 2004 schválená nová, komplexná smernica, konkrétne smernica Európskeho parlamentu a Rady [2004/38/ES](#) z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov. Smernica má povzbudiť občanov Únie k uplatňovaniu práva na voľný pohyb a pobyt v členskom štáte, obmedziť administratívne formality na nevyhnutné minimum, poskytnúť lepšie vymedzenie pojmu postavenia rodinných príslušníkov a obmedziť možnosti na zamietnutie vstupu alebo na ukončenie práva na pobyt. Podľa smernice 2004/38/ES k rodinným príslušníkom patria: manželský partner (aj rovnakého pohlavia, ako objasnil Súdny dvor Európskej únie vo svojom rozsudku Coman, C-673/16); registrovaný partner, ak právne predpisy hostiteľského členského štátu považujú registrované partnerstvo za rovnocenné s manželstvom; priami potomkovia, ktorí majú menej ako 21 rokov alebo sú nezaopatrení, a priami potomkovia manžela/manželky alebo registrovaného partnera; nezaopatrení priami príbuzní vo vzostupnej línii a takíto príbuzní manžela/manželky alebo registrovaného partnera¹.

a. Práva a povinnosti:

- Pri pobytoch kratších ako tri mesiace: jedinou požiadavkou, ktorú musia občania Únie splniť, je byť držiteľom platného preukazu totožnosti alebo pasu. Hostiteľský členský štát môže od príslušných osôb požadovať zaregistrovanie ich prítomnosti v krajine.
- Pri pobytoch dlhších ako tri mesiace: občania EÚ a ich rodinní príslušníci – pokiaľ nepracujú – musia mať dostatočné zdroje a nemocenské poistenie, aby sa počas obdobia svojho pobytu nestali záťažou pre systém sociálnych služieb hostiteľského členského štátu. Občania Únie nepotrebujú povolenie na pobyt, no členské štáty môžu požadovať ich zaregistrovanie u príslušných orgánov. Rodinní

[1] Väčšina členských štátov túto smernicu takisto uplatňuje na zaručenie práva na voľný pohyb pre manželov rovnakého pohlavia, registrovaných partnerov rovnakého pohlavia a partnerov rovnakého pohlavia v trvalom zväzku.



príslušníci občanov Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, musia požiadať o povolenie na pobyt na dĺžku svojho pobytu alebo na päťročné obdobie.

- Právo na trvalý pobyt: občania Únie nadobudnú toto právo po päťročnom nepretržitom legálnom pobyte, pod podmienkou, že na nich nebolo uplatnené rozhodnutie o vyhostení. Toto právo už nepodlieha žiadnym podmienkam. Rovnaké pravidlo platí pre rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi niektorého z členských štátov a ktorí žijú s občanom Únie päť rokov. Právo na trvalý pobyt je možné odobrať len v prípade neprítomnosti v hostiteľskom členskom štáte počas obdobia dlhšieho ako dva za sebou idúce roky.
- Obmedzenia práva na vstup a práva na pobyt: občania Únie alebo ich rodinní príslušníci môžu byť z hostiteľského členského štátu vyhostení z dôvodov súvisiacich s verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo verejným zdravím. Boli stanovené záruky na zabezpečenie toho, aby sa, okrem iného, takéto rozhodnutia neprijímali z ekonomických dôvodov, boli v súlade so zásadou proporcionality a zakladali sa na správaní príslušnej osoby.

Smernica členským štátom umožňuje prijať opatrenia potrebné na zamietnutie, ukončenie alebo odňatie akéhokoľvek práva zaručeného touto smernicou v prípade zneužitia práv alebo podvodu, ako je účelové manželstvo.

b. Vykonávanie smernice 2004/38/ES

Smernicu sprevádzali problémy a polemika, keď vychádzali najavo závažné nedostatky pri jej vykonávaní a pretrvávajúce prekážky voľného pohybu. Na túto skutočnosť upozorňovali správy Komisie a štúdie Parlamentu o uplatňovaní smernice a svedčili o tom konania o nesplnení povinnosti proti členským štátom za nesprávnu alebo neúplnú transpozíciu, veľký počet petícií predložených Parlamentu a značný počet prípadov na Súdnom dvore. Kritika zo strany niektorých členských štátov v rokoch 2013 – 2014 týkajúca sa údajného zneužívania pravidiel voľného pohybu občanmi EÚ na účely „sociálnej turistiky“ viedla k diskusiám o možných reformách na úrovni EÚ, ktoré boli po rozhodnutí Spojeného kráľovstva vystúpiť z EÚ odložené.

c. Štátni príslušníci tretích krajín

Informácie o ustanoveniach týkajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nie sú rodinnými príslušníkmi občana EÚ, sú uvedené v informačnom liste [4.2.3.](#)

ÚLOHA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

Parlament sa už dlho usiluje presadzovať právo na voľný pohyb, ktorý považuje za kľúčovú zásadu Európskej únie. Vo svojom uznesení zo 16. januára 2014 o dodržiavaní základného práva na voľný pohyb v EÚ zamietol snahy o obmedzenie práva na voľný pohyb a vyzval členské štáty, aby dodržiavali ustanovenia zmluvy o pravidlách EÚ týkajúcich sa slobody pohybu a aby zaručili, že sa pre všetky členské štáty budú dodržiavať zásady rovnosti a základné právo slobody pohybu. V uzneseniach z 15. marca 2017 o prekážkach voľného pohybu a práce občanov EÚ na vnútornom trhu a zo 12. decembra 2017 o správe o občianstve EÚ z toho istého roku Parlament opäť vyzval na odstránenie prekážok týkajúcich sa práva na voľný pohyb. Rozhodnutím



Spojeného kráľovstva vystúpiť z Európskej únie bol voľný pohyb zbavený jedného zo svojich hlavných kritikov.

Pokiaľ ide o schengenský priestor, Európsky parlament vo svojom uznesení z 30. mája 2018 o výročnej správe o fungovaní schengenského priestoru odsúdil „pokračujúce obnovenie kontrol vnútorných hraníc“, keďže „nepriaznivo ovplyvňujú jednotu schengenského priestoru a majú škodlivý dosah na prosperitu európskych občanov a na zásadu voľného pohybu“.

Zatiaľ čo pandémia COVID-19 prinútila väčšinu členských štátov k obnoveniu kontrol na vnútorných hraniciach, k uzavretiu hraníc a k uplatňovaniu dočasných obmedzení cestovania z iných krajín EÚ, Parlament v rôznych uzneseniach prijatých v roku 2020 opakovane vyjadril znepokojenie a vyzval na zlepšenie koordinácie na úrovni EÚ a rýchly návrat k plne funkčnému schengenskému priestoru^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2]Uznesenie Európskeho parlamentu z 19. júna 2020 o situácii v schengenskom priestore po vypuknutí COVID-19, odseky 2 a 12.

