



Občané bez hranic

Svoboda pohybu
a usazování
v Evropské unii,
výzva pro
evropské občanství

Studie „Občané bez hranic“ vychází z právního stavu k 31.5.2013

Autoři textu

Neva Cocchi, Dana Gavril, Nicola Grigion, Carlos Guimaraes, Celia Mayer, Nuria Sanchez, Anna Sibley, Libor Studený

Ilustrace

Cisco Sardano

Grafika

Gloria Pernat

Zvláštní podekování

Stefania Piccinelli, Tommaso Grassi, Elena Nicoletta Hogan, Elisa Chiaretto, Andrea Tkáčová, Jan Juránek, Paolo Bruzzi, Emilien Buffard, Rita Venturoli, Marie Martin

Výzkum projektu “Občané bez hranic” je dále dostupný online na webu projektu

www.meltingpot.org



Občané bez hranic

	„Občané bez hranic“, partnerství pro podporu efektivního přístupu občanů EU a jejich rodinných příslušníků ke svobodě pohybu a usazování	11
	Metodologie studie	13
	Všeobecný přehled o provádění a prosazování směrnice 2004/38/ES v České republice, Francii, Itálii, Španělsku a Rumunsku	15
	Současný stav implementace Směrnice v partnerských zemích projektu	19
	» Česká republika	19
	» Francie	29
	» Itálie	35
	» Španělsko	41
	» Rumunsko	47
	Shrnutí a doporučení	52
	Výhled do budoucna	56
	Sít' partnerských organizací	58

„Občané bez hranic“, partnerství pro podporu efektivního přístupu občanů EU a jejich rodinných příslušníků ke svobodě pohybu a usazování

„Občané bez hranic“ je projekt financovaný Evropskou komisí. Je realizován v pěti zemích skrze evropské partnerství složené z 6 partnerských organizací: SOZE-Sdružení občanů zabývajících se emigranty (Česká republika), FASTI-Federation des Associations de Solidarité avec les Travailleur/euse-s Immigre/e/s (Francie), GVC-Gruppo di Volontariato Civile and TRC-Teleradio City (Itálie), ACC-Asociación Consorcio de Cooperación and Andaira (Španělsko), APEL (Rumunsko). Hlavním cílem projektu je šířit povědomí a rozvíjet znalosti o pravidlech EU týkajících se svobody pohybu a práva pobytu pro občany EU, jež posilují implementaci práv EU v souladu se směrnicí 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 (dále jen „Směrnice“).

Podle oficiální zprávy a průvodce Evropské komise provádění Směrnice stále probíhá a stále existují závažné rozdíly mezi povinnostmi členských států stanovenými předpisy EU a faktickou realitou implementace těchto předpisů v jednotlivých zemích. Porovnáním různých přístupů k právům občanů EU v zemích zapojených do projektu, byly v projektu definovány strategie pro přenos dobré praxe a příznivějšího zacházení se zvláštní pozorností na práva rodinných příslušníků, kočovných komunit, dětí a partnerů stejného pohlaví.

Cílová skupina projektu je složená z mnoha subjektů: nejenom z pracovníků jednajících přímo s dotčenými občany EU, právních odborníků, členů profesních sdružení a odborů, ale i ze subjektů angažovaných ve tvorbě integračních strategií a správních orgánů obecně. V neposlední řadě i z občanů EU samotných, kteří často neví na koho se s dotazy obracet, neznají svá práva a nemají přesné informace při stěhování do jiné země EU.



Metodologie studie

13

Tato studie je výsledkem výzkumu prováděného v rámci projektu „Občané bez hranic“ od prosince 2012 do května 2013 se zaměřením na aplikaci práv svobody pohybu a usazování obsažených ve směnici 2004/38/ES v pěti sledovaných zemích EU.

Východiskem výzkumu bylo povědomí o existujících nedostatcích přístupu občanů EU a jejich rodinných příslušníků k plné realizaci práva svobody pohybu a usazování v řadě členských zemí EU, a to i přes formálně ukončenou implementaci předmětné Směrnice. Výzkum provedený v České republice, Rumunsku, Španělsku, Itálii a Francii vychází kromě legislativy z různých zdrojů dat, jako jsou oficiální národní dokumenty a zprávy subjektů státní správy, jakož i neziskových organizací, rozhovory s právníky a odborníky v této oblasti, úředníky místních státních správ, pracovníky cizinecké policie a Ministerstva vnitra. Takto získané poznatky byly vzájemně porovnány a doplněny o základní zdroj studie, kterým byly informace od občanů EU získané z praxe nevládních organizací, na které se tito občané obraceli a obrací s žádostmi o pomoc a asistenci.¹ Rozhovory a dotazníky byly jednotně strukturované a zabývaly se všemi aspekty Směrnice za účelem nalezení rozdílů mezi úpravou komunitárního předpisu, kterou byl členský stát povinen implementovat a faktickou aplikací těchto pravidel v praxi. Jejich cílem bylo zkoumat mezery, které existují mezi vnitrostátními právními předpisy provádějícími Směrnicí a jejich konkrétním prosazováním. Zjištění výzkumu přinesla informace, které jsou užitečné pro pochopení toho, a) jaké konkrétní faktory jsou za tyto odlišnosti zodpovědné, b) jaké subjekty jsou za to zodpovědné, c) jaké osvědčené postupy umožní plné uplatnění práv, které Směrnice upravuje.

Po všeobecném přehledu procesu implementace a představení nejdůležitějších aspektů Směrnice, jejichž transpozice je přitom považována za problematickou, hlavní část publikace přináší srovnání současného stavu implementace Směrnice v zemích zúčastněných na projektu. Komparace se zaměřuje na oblasti, ve kterých byly shledány největší nedostatky bránící úplnému přístupu občanů EU a jejich rodinných příslušníků k právům svobody pohybu a usazování. Závěrečná kapitola si klade za cíl propojit poznatky z výzkumu s budoucí činností projektu „Občanů bez hranic“, ve snaze vypracovat konkrétní přístupy kompletního zajištění práv občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Jsou zde uvedena některá konkrétní doporučení vycházející z dobré praxe některých zemí.

Tato studie je určena především tvůrcům politik a orgánům státní správy, jelikož zvyšování jejich zájmu a porozumění současné situaci je nezbytným předpokladem žádoucích změn.

¹ Veškeré osobní údaje a data sesbíraná v poradnách prostřednictvím rozhovorů nebo poradenství poskytovaného občanům EU jsou důvěrné na základě předpisů o ochraně soukromí.



Všeobecný přehled o provádění a prosazování směrnice 2004/38/ES v České republice, Francii, Itálii, Španělsku a Rumunsku.

Uplatnění směrnice 2004/38/ES v praxi bylo značně problematické již od prvních měsíců po uplynutí transpoziční lhůty. Je potřeba připomenout, že Směrnice byla přijata s hlavním cílem kodifikovat a upravit předchozí právní předpisy EU o volném pohybu osob na území členských států, které upravovaly volný pohyb pracovníků, osob samostatně výdělečně činných, studentů a jiných ekonomicky neaktivních osob. Směrnice, která nahrazuje nařízení Rady 1612/68 (článek 10 a 11), stejně jako většinu předchozích směrnic zabývajících se touto problematikou, zjednodušuje a posiluje právo volného pohybu a pobytu všech občanů EU a jejich rodinných příslušníků a činí z konceptu evropského občanství klíčový pojem celé úpravy. Směrnice rovněž přejímá a kodifikuje zásady a definice judikované Soudním dvorem EU v jeho konstantní rozhodovací praxi. Jako první poznámku uvedme, že proces implementace Směrnice značně překročil původně stanovenou transpoziční lhůtu, která byla stanovena na 30. dubna 2006. Ve skutečnosti mnoho členských států přijalo předmětné úpravy až v souvislosti se vstupem Bulharska a Rumunska do Evropské unie.

V zemích, jako je Španělsko, měli rumunští občané od ledna 2007 pouze omezený přístup k právům stanoveným Směrnicí s poukazem na negativní vliv hromadné imigrace z Rumunska na španělský pracovní trh v době probíhající ekonomické krize. Toto, dočasné“ omezení vycházelo ze znění zabezpečovací klauzule Protokolu o podmínkách a pravidlech přijetí (vydanou v Úředním věstníku Evropské unie EU21/6/2005).² Ta uvedla, že členské státy, které měly zrušit omezení pro pracovníky z Rumunska a Bulharska, by mohly dočasně odmítnout jejich právo na volný přístup na pracovní trh, jako tomu bylo před rokem 2004.

V důsledku toho vnitrostátní úpravy implementující Směrnici odpovídaly zájmu kontrolovat pobyt a usazování občanů z Rumunska spíše než potřebě řádného provedení práv daných Směrnicí. S ohledem na tuto skutečnost zahájila Komise řízení o porušení povinnosti členského státu dle článku 226 Smlouvy o ES proti 19 členským státům kvůli neoznámení jednotlivých znění ustanovení vnitrostátních právních předpisů přijatých k provedení této směrnice Komisi.

V prosinci 2008 předložila Komise zprávu Parlamentu a Radě³, prezentující ucelený přehled provedení Směrnice do

² Článek 37 a příloha VI a příloha VII Aktu o podmínkách přistoupení Bulharské republiky a Rumunska, uveřejněn v Úředním věstníku Evropské unie 21/06/2005.

³ 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, ze dne 10.12.2008 KOM(2008) 840 v konečném znění.

- 16 vnitrostátních úprav členských států. Zpráva uváděla, že celková úroveň implementace byla spíše zklamáním a to **zejména ve dvou bodech**. Zpráva nejen připomínala:
- Nedostatečný soulad vnitrostátních ustanovení se Směrnicí, ale také zdůraznila.
 - Časté problémy týkající se práva vstupu a pobytu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí, jakož i požadavky na předložení dodatečných dokladů, které nemají oporu ve znění Směrnice.
- V červenci 2009 přijala Komise metodický pokyn pro lepší provedení Směrnice.⁴ Od té doby některé změny a doplnění národních úpravách napomohly většímu sjednocení implementace. Nicméně v rámci našeho výzkumu bylo zjištěno, že nadále přetrvávají některé problematické aspekty plynoucí jak z neuspokojivého provedení Směrnice, tak ze selhání členských států reálně zajistit naplňování svobody pohybu a pobytových práv.
- Přesněji řečeno je Směrnice nadále nesprávně aplikována ve všech partnerských zemích projektu, pokud jde o **právo rodinných příslušníků občanů EU (kteří sami nejsou občany EU)** na vstup na území, zejména pak z důvodu neoprávněného vyžadování vstupních víz pro pobyt za účelem sloučení rodiny a nedodržování procesních lhůt pro vyřizování žádostí. Ohledně práva na pobyt, výzkum poukazuje na to, že správní formality jsou stále závažnou překážkou pro naplnění toho práva. V mnoha zemích je nadále kontroverzní požadavek na prokázání dostatečných finančních zdrojů a představuje závažný problém při podávání žádosti o registraci pobytu, zatímco v jiných zemích je problémem prokázat faktickou závislost **rodinných příslušníků**. Pokud jde o otázku rodinných příslušníků v zemích, jako je Francie, Itálie a Španělsko, spoluzijící osoby čelí mnohdy velkým překážkám při získávání pobytových karet. Problémy nevznikají jen u párů fakticky sdílících společnou domácnost a partnerů stejného pohlaví, jejichž práva bývají často uznána až rozhodnutím soudu, ale i u manželů, kteří jsou často bezdůvodně konfrontováni s podezřením na účelová manželství.
- Další problematickou oblastí jsou **řízení o vyhoštění**, které řada členských států nezvládla upravit takovým způsobem, aby byly konformní se Směrnicí. Bylo zjištěno, že v případě odsouzení za trestný čin pachatel velmi často čelí automatickému vyhoštění bez jakéhokoli posouzení, zda jsou naplněny podmínky aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti hostitelského členského státu.⁵
- Je možné předpokládat, že v některých zemích, jako je Španělsko, Francie a Itálie, potíže vyplývají ze způsobu, jak jsou migrující občané EU vnímáni národními politickými subjekty, tedy spíše jako migrační tok, který musí být řízen,

⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V Bruselu dne 2.7.2009. KOM (2009) 313 v konečném znění.

⁵ Čl. 28 odst.2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, ze dne 29. dubna 2004.

- 17 než občany pohybující se na území EU. Některé postupy zapříčinily závažné porušování lidských práv, jako v případě odepření přístupu ke zdravotní péči, postup v řízení, který je popřením základních procesních práv nebo diskriminační výjimky v případě rumunských občanů.
- V tomto kontextu, jen díky rozhodování Soudního dvora EU a národních soudů, je nesprávná praxe členských států a nesprávná interpretace Směrnice vyjasňována.
- V obecné rovině je třeba více věnovat pozornost nízkému povědomí o těchto otázkách. Studie ukazuje **nedostačující úroveň informací** – a to jak mezi osobami používajícími příslušné právo, tak mezi občany EU samotnými – o znalosti legislativy, práv a povinností týkající se volného pohybu a pobytu v členských zemích.



Současný stav implementace Směrnice v partnerských zemích projektu

Česká republika⁶

Od první zprávy Evropské komise o aplikaci Směrnice, kdy bylo celkově vyhodnoceno její provedení v členských státech na 71%, došlo v České republice k dalšímu pokroku.⁷ S novelizací zákona o pobytu cizinců (dále jen “ZoPC”) účinnou od počátku roku 2011 přišlo několik pozitivních změn:

- Možnost zrušení správního vyhoštění cizinci který se stal rodinným příslušníkem občana EU.
- Nová úprava posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí správního orgánu.
- Zřízení na Ministerstvu vnitra (dále jen “Ministerstvo”) nezávislého odvolacího orgánu- Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

V některých oblastech je nyní upraveno příznivější zacházení než požaduje Směrnice. Slabými místy zůstává nedodržování zákonných lhůt pro vydávání rozhodnutí a nejednotná rozhodovací praxe správních orgánů na různých pracovištích. Průtahy v řízení jsou pravděpodobně také ovlivněny nedostatečným počtem zaměstnanců Ministerstva. Tato situace byla opakovaně kritizována českým ombudsmanem. Obecným problémem je nadměra byrokracie a nadbytečné zatěžování účastníků řízení. V současné době je připravena nová úprava ZoPC a návrh samostatného zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků (dále jen “návrh zákona”), předpokládá se tedy oddělení od úpravy vstupu a pobytu státních občanů tzv. třetích zemí (tedy zemí mimo Unii, Švýcarsko a země vázané Dohodou o Evropském hospodářském prostoru). Hlavním smyslem zamýšleného oddělení je nepřehlednost a komplikovanost stávající úpravy spojující pobyt všech kategorií cizinců.⁸ Hodnocení implementace Směrnice proto vychází jak ze stávajícího ZoPC, tak návrhu nového zákona. Návrh zákona je čistě transpozičním předpisem, přesněji respektuje znění Směrnice a zohledňuje rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (dále též “ESD”). Na druhé straně přebírá ze stávající úpravy, nebo nově

⁶ K 31.12.2012 v České republice pobývalo přibližně 160 000 občanů EU. Statistiky ohledně rodinných příslušníků občanů EU nejsou dostupné.

⁷ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provedení směrnice 2004/38/EC o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ze dne 10.12.2008.

⁸ Návrh zákona bude ještě předmětem jak akademické a odborné tak parlamentní debaty. Díky svému rozsahu 195 paragrafů je však odbornou veřejností kritizován pro přílišnou složitost a kazuističnost.

zakotvuje také některá problematická ustanovení, či naopak odstupuje od osvědčené úpravy. Na rozdíl od platné právní úpravy například návrh zákona nepřiznává práva daná primárním právem a Směrnicí občanům České republiky a jejich rodinným příslušníkům, kteří právo volného pohybu nikdy nevykonali.⁹ Ministerstvo vysvětluje vynětí rodinných příslušníků státních občanů ČR z návrhu zákona bojem s fingovaným uzavíráním manželství a fingovaným určováním otcovství a potřebou odstranění problémů aplikační praxe.¹⁰

Právo vstupu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí

Stávající úprava a praxe plně neodráží existující rozhodovací praxi ESD. Tento nedostatek však formálně odstraňuje návrh nového zákona, který zapracoval některá důležitá rozhodnutí Soudního dvora.

Navrhovaná úprava tak rozšiřuje působnost na:

- Občana ČR, který je poskytovatelem služeb v jiném členském státě.¹¹
- Rodiče občana EU mladšího 21 let, který občana EU vyživuje a žije s ním ve společné domácnosti. Dle § 4 odst.2 návrhu zákona „rodinným příslušníkem občana Unie, který sám není občanem Unie, se pro účely zákona rozumí také osoba, která následuje nebo doprovází občana České republiky, který se vrací zpět na území České republiky z jiného členského státu Unie, ve kterém byl držitelem potvrzení o přechodném pobytu či povolení k trvalému pobytu“. Tento požadavek na uplatnění přeshraničního prvku je však v rozporu s rozhodnutími ESD ve věci Gerardo Ruiz Zambrano a ve věci Zhu A Man Lavette Chen.¹²

⁹ Stávající ZoPC ustanovení týkající se rodinného příslušníka občana EU rozšiřuje i na cizince, který je rodinným příslušníkem občana České republiky, přestože občanem Unie se v souladu se směrnicí 2004/38/ES rozumí pouze občan jiného členského státu Unie, tedy nikoliv státní občan České republiky. (Kromě situace, kdy by se občan ČR vracel z jiného členského státu a vykonal tedy právo volného pohybu).

¹⁰ Dosavadní právní úprava dle důvodové zprávy k návrhu zákona poskytovala občanům České republiky a jejich rodinným příslušníkům práva, která jim nenáleží, což způsobuje problémy v aplikační praxi (např. s aplikací vízového kodexu ve spojitosti se směrnicí 2004/38/ES).

¹¹ Návrh tak reflektuje rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992, The Queen proti Immigration Appeal Tribunal a Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department, C-370/90, Sb. rozh., s. I-04265; a rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002, Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department, C-60/00, Sb. rozh., s. I-06279.

¹² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011, Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09, Sb. rozh., s. I-01177; a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 19. října 2004 Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department, C-200/02, Sb. rozh., s. I-09925.

Stávající úprava a praxe umožňuje vstup a pobyt také pro:

- Registrované partnery.¹³
- Partnera občana EU s nímž sdílí společnou domácnost. Tyto osoby nemají automatické právo na vstup (či pobyt), ale Ministerstvo či zastupitelský úřad v rámci správního uvážení posoudí, zda splňují podmínky pro vstup či pobyt. Soužití a trvalost vztahu je v současné době prověřována pohovory a pobytovými kontrolami.¹⁴

V praxi existují problémy v oblasti vydávání krátkodobých víz z některých zemí, kde se a priori předpokládá jejich zneužití.¹⁵ Víza jsou často zamítnuta na základě podezření na fingovaná manželství. Pro rodinné příslušníky občanů EU z určitých zemí je téměř nemožné získat krátkodobé vízum, pokud předtím nežili ve společné domácnosti. Jedná se například o prarodiče ze třetích zemí, kteří chtějí navštívit svá vnoučata narozená v EU.¹⁶

V případě rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí, kteří žádají o vízum na základě pozvání občana EU, je vyžadováno řádné odůvodnění odmítnutí jejich vstupu. Tomuto postupu, který předvídá Směrnice v čl.25 preambule, neodpovídá stávající praxe ani úprava v ZoPC, který v § 180 odst. 7 výslovně uvádí, že policie v případě odepření ověření pozvání tuto skutečnost na žádost zvoucí osoby bez uvedení důvodu potvrdí.

Žádost o udělení krátkodobého víza rodinnému příslušníkovi občana EU, který sám není občanem Unie, vyřídí zastupitelský úřad dle §170 odst.3 ZoPC ve lhůtě 14 dnů od podání žádosti. Pokud jejich žádosti nebylo vyhověno pak do 15 dnů ode dne doručení oznámení o neudělení víza lze podat prostřednictvím zastupitelského úřadu žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza. Pokud zastupitelský úřad své rozhodnutí ve lhůtě 5 dnů nezmění, postupuje žádost Ministerstvu zahraničních věcí České republiky, které žádost posoudí ve 30-ti denní lhůtě ode dne doručení žádosti o přezkum. V případě zamítnutí žádosti o nové posouzení důvodů neudělení víza může rodinný příslušník občana EU podat žádost o soudní přezkum důvodů neudělení víza a to ve lhůtě 1 měsíce od doručení informace o výsledku řízení

¹³ Registrované partnerství může být uzavřeno podle zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství, nebo podle práva jiného členského státu. Dle ZoPC registrovaní partneři požívají stejných práv jako manželé.

¹⁴ V návrhu zákona jsou stanovena pravidla pro existenci trvalého vztahu jehož účelem je společná domácnost po dobu alespoň 1 roku před podáním žádosti o vydání pobytové karty. Zohledněna je dále povaha, pevnost a intenzita vztahu, společné obstarávání společných potřeb a společné hospodaření s příjmy a snahy o zachování společného soužití.

¹⁵ V případě dlouhodobých víz (což se však netýká rodinných příslušníků občanů EU) představuje problém tzv. VISAPIPOINT, elektronický systém, jehož prostřednictvím si cizinci mají rezervovat termín schůzky k podání žádosti. V některých případech cizinci nebyli schopni v tomto systému zaregistrovat přihlášku po dobu několika týdnů. Existují odůvodněné obavy, že s termíny konzultací se v některých zemích obchoduje za určitý poplatek. V této věci český ombudsman požádal Evropskou komisi, aby posoudila, zda systém VISAPIPOINT je v souladu s evropskými normami. Případ dosud nebyl vyřešen.

¹⁶ Typicky jihoamerické země.



22

o žádosti o nové posouzení. Tento postup je upraven v ZoPC § 20 odst.6, § 171 písm.a), § 172 odst.1 a §180e. Žádost o udělení víza k pobytu do 90 dnů lze také podat na hraničním přechodu ČR. Žadatel je přitom povinen prokázat důvody, na jejichž základě o udělení víza žádá právě na hraničním přechodu.

Právo pobytu

Vypršení platnosti víza rodinného příslušníka občana EU, který sám není občanem EU není důvodem pro jeho vyces-tování z území ČR. Za předpokladu, že na území pobývá společně s občanem Evropské unie, je oprávněn pobývat na území do nabytí právní moci rozhodnutí o jeho žádosti o přechodný pobyt a po tuto dobu se jeho pobyt na území považuje za pobyt přechodný.

ZoPC stanoví oproti Směrnici navíc povinnost všem cizincům včetně občanů EU ohlásit na policii, nebo u ubytovatele mís-to pobytu na území České republiky ve lhůtě **do 30 dnů ode dne vstupu**, pokud jeho pobyt bude delší než jeden měsíc.¹⁷

PRÁVO POBYTU PO DOBU DELŠÍ NEŽ 3 MĚSÍCE

V současné době je možnost žádat o potvrzení k přechodnému pobytu pro občanu EU volitelná, oproti **povinné regist-raci v návrhu zákona**. Občan EU má právo pobytu v jiném členském státě za účelem hledání zaměstnání.¹⁸ V praxi je evidence uchazeče o zaměstnání na úřadu práce dostatečným dokladem k prokázání účelu pobytu pro vydání potvrzení o přechodném pobytu. Dle důvodové zprávy k návrhu zákona by občan Unie měl být schopen prokázat, že opravdu zaměstnání hledá. Po 6 měsících pobytu může Ministerstvo požadovat, aby občan Unie prokázal, že má reálnou šanci zaměstnání najít (vzhledem ke své kvalifikaci, znalosti jazyka či situaci na trhu práce). V rozporu se Směrnicí česká legislativa vyžaduje **potvrzení o dlouhodobém ubytování**.¹⁹

¹⁷ V návrhu zákona se tato povinnost týká již pouze rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí. Nesplnění této povinnosti je přestupkem a cizinci může být uložena pokuta.

¹⁸ V souladu s článkem 14 odst.4 písm.b Směrnice a s rozsudkem Soudního dvora ze dne 26. února 1991, The Queen proti Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, Sb. rozh., s. I-00745.

¹⁹ Dle čl. 8 odst.2 Směrnice potvrzení o přechodném pobytu musí obsahovat pouze adresu.



23

Dle Ministerstva je tento požadavek dán tím, že potvrzení o přechodném pobytu je veřejný dokument, který musí ob-sahovat pouze ověřené údaje. Pokud se osoba zjevně nezdržuje v místě hlášeného bydliště a nenahlásí změnu, je to důvod pro zrušení platnosti potvrzení o přechodném pobytu.

Trvalý pobyt

V souladu se Směrnicí a judikaturou Soudního dvora občan Unie a jeho rodinný příslušník získává právo trvalého pobytu po 5 letech nepřetržitého pobytu na území, pokud se jednalo o legální pobyt.²⁰

Nad rámec Směrnice jsou příznivěji upraveny důvody pro vydání povolení k trvalému pobytu pro rodinné příslušníky občana EU po 2 letech nepřetržitého přechodného pobytu na území, pokud je nejméně 1 rok rodinným příslušníkem státního občana České republiky. Obdobně je v ZoPC a návrhu nového zákona výhodněji stanovena možnost vydat povolení k trvalému pobytu občanu Unie z humanitárních nebo jiných důvodů hodných zvláštního zřetele.

Dle návrhu zákona si Ministerstvo k žádosti o přechodný či trvalý pobyt občana EU nebo rodinného příslušníka občana EU staršího 15 let vyžádá **stanovisko policie a zpravodajské služby ČR**. Tato stanoviska se mají uchovávat oddě-leně mimo spis a účastníku řízení ani jeho zástupci se nezpřístupní. Pokud na základě vyžádaného stanoviska vyjde najevo, že by občan Unie nebo jeho rodinný příslušník ohrozil bezpečnost České republiky nebo států schengenského prostoru, žadateli není umožněno se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho obsahu. Taková regulace by však měla být považována za nepřiměřenou. Obecná praxe takového prověřování bez konkrétních důvodů plynoucích z individuálního jednání migrující osoby je v rozporu se Směrnicí.²¹

²⁰ Pro získání práva trvalého pobytu je tedy nutné, aby občan Unie splňoval podmínky přechodného pobytu na území. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. prosince 2011, Tomasz Ziolkowski (C-424/10) a Barbara Szeja a další (C-425/10) proti Land Berlin, Spojené věci C-424/10 a C-425/10, Sb. rozh., s. I-00000.

²¹ Tuto výhradu je třeba vnímat v kontextu nerozlišování pojmů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku a dlouhodobě extenzivního výkladu těchto pojmů v rozhodovací praxi Ministerstva. Je tak předvídatelné očekávat, že aplikace problematického ustanovení by znamenala skutečné omezení svobody bez mož-nosti řádného přezkumu.

Příbuzná práva

Nová úprava odstraňuje stávající neprovedení Směrnice týkající se zachování práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie, který sám není občanem Unie, pokud se stal obětí domácího násilí. Návrh zákona dále umožňuje v ČR nově dobrovolné návraty občanů EU hrazené státem za předpokladu, že občanu EU bude uloženo správní vyhoštění.

TRH PRÁCE

V praxi dochází k porušování práv pracujících. Dle zkušeností nevládních organizací občané EU z Rumunska a Bulharska jsou nejzranitelnějšími skupinami ohroženými nelegálním zaměstnáváním. Často pracují bez pracovní smlouvy, nejsou dodržovány pracovní-právní předpisy a v mnoha případech není vyplácena dohodnutá mzda. Někdy se objevují případy zadlužení a tyto osoby zůstávají bez prostředků na návrat do země původu.²²

Rodinnému příslušníkovi občana EU ze třetí země je přístup k zaměstnání umožněn teprve po vydání potvrzení o přechodném pobytu. V praxi však může docházet k tomu, že potvrzení není vydáno v zákonné lhůtě.

INTEGRACE

Za zmínku dále stojí skutečnost, že občané EU nejsou cílovou skupinou integračních programů, a proto ani nemají nárok na bezplatné kurzy českého jazyka či jinou asistenci, tak jako mají cizinci ze třetích zemí (tedy i rodinní příslušníci občanů EU ze třetích zemí) v rámci Center na podporu integrace cizinců.

ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

Přístup rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí k veřejnému zdravotnímu pojištění je odvozen od ekonomické aktivity občana EU, na něž se navazují, za předpokladu, že jej doprovázejí nebo následují z jiného členského státu. Problémy mohou nastat u občanů EU, kteří jsou uchazeči o zaměstnání a nesplňují podmínky pro přiznání dávek v nezaměstnanosti. Jejich přístup k veřejnému zdravotním pojištění je pak podmíněn získáním přechodného pobytu občana

²² V souvislosti se zpřísněním podmínek pro zaměstnávání osob ze třetích zemí s nízkou kvalifikací, se občané EU stali vyhledávanou skupinou na trhu práce právě díky skutečnosti, že nepotřebují pracovní povolení. Částečně tak dochází k přenosu problémů typických pro zaměstnávání nízkokvalifikovaných osob ze třetích zemí na občany EU.

EU a dalších požadavků nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 a 987/2009.²³ Rodinní příslušníci občanů ČR ze třetích zemí a rodinní příslušníci občanů EU, kteří je nedoprovázeli či nenásledovali (rodinná vazba s osobou ze třetí země tedy vznikla až v České republice) musí využít nevýhodné **komerční zdravotní pojištění**. Tento postup v případě občanů ČR a jejich rodinných příslušníků po dobu jejich přechodného pobytu na území, dle ombudsmana, zakládá neodůvodněné znevýhodnění v oblasti přístupu k systému veřejné zdravotní péče.²⁴

Vyhoštění

Ve vztahu k požadavkům Směrnice na **ochranu a záruky spojené s vyhoštěním** se v praxi objevuje několik problémových oblastí:

- Uložení trestu vyhoštění rodinným příslušníkům občanů ČR/EU, kteří nemají trvalý pobyt. V případě uložení trestu vyhoštění je přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU zrušen ex lege, bez možnosti podání opravného prostředku, přičemž v rámci trestního zákona a trestního řádu neexistuje účinná ochrana před uložením trestu vyhoštění nebo upuštění od trestu vyhoštění. Tyto procesní záruky jsou ve vztahu k ochraně rodinného života vázány pouze na osoby s trvalým pobytem.²⁵

²³ NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Dle informace Veřejné zdravotní pojišťovny musí občan EU prokázat tzv. těžiště zájmů v ČR. Například doložením nájemní smlouvy, registrací na úřadu práce, jiné smlouvy v ČR např. s mobilním operátorem, smlouvu o zřízení bankovního účtu a také formulář E 104 o odhlášení ze zdravotního pojištění v zemi původu.

²⁴ Nejvyšší správní soud v rozsudku 3 As 4/2010 – 171 ze dne 18. 8. 2011 odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 1990, Massam Dzodzi proti Belgickému státu. C-297/88 a C-197/89, Sb. rozh., s. I-03763, kde ESD konstatoval, že členský stát může použít legislativu EU i v situacích, kdy není přímo použitelná, za předpokladu, že to národní právo umožní. Tento postup vidíme v §15a odst.4 ZoPC jímž se ustanovení ZoPC týkající se rodinného příslušníka občana EU použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky. Tento odkaz však není použitelný pro oblast veřejného zdravotního pojištění. K odlišenému zacházení se vyjadřuje Kancelář veřejného ochránce práv: Nerovné postavení cizinců v ČR v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění, dostupné online (<http://www.ochrance.cz/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2013/nerovne-postaveni-cizincu-v-cr-v-pristupu-k-verejnemu-zdravotnimu-pojisteni/>) [Cit.30.5.2013].

²⁵ Uložený trest musí být přiměřený aktuálnímu a vážnému ohrožení zájmů společnosti. V předchozí praxi se SOZE setkala s osobami ze třetích zemí, rodinnými příslušníky nezletilého občana ČR, který na nich byl závislý výživou a žil s nimi ve společné domácnosti, kterým aktuálně hrozí trest vyhoštění za skutek s nízkou společenskou škodlivostí realizovaný před mnoha lety. Takovýto postup po zohlednění nízkého stupně ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku je přitom v rozporu s výše zmíněným rozsudkem Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011, Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09, Sb. rozh., s. I-01177.

- Trest vyhoštění na dobu neurčitou.
Pro občany EU nebo osoby ze třetích zemí, kterým byl v minulosti uložen trest vyhoštění na dobu neurčitou a později se staly rodinnými příslušníky občana ČR/EU, neexistuje možnost soudního přezkumu trestu vyhoštění.²⁶ Tento stav je nyní v rozporu s bodem 27 preambule směrnice.
- Starý záznam v evidenci nežádoucích osob a čistý trestní rejstřík.
Potvrzení o přechodném pobytu rodinného příslušníka občana ČR/EU není uděleno kvůli starému záznamu v cizineckém informačním systému, přestože záznam v trestním rejstříku byl již zhlazen.²⁷
- Interpretace pojmů **veřejný pořádek a veřejná bezpečnost**.
V jednotlivých případech Ministerstvo vykládá pojmy veřejný pořádek a veřejná bezpečnost příliš široce, zejména ve vztahu k aktuálnosti hrozby a její intenzity.
Extenzivní interpretace výše uvedených pojmů vede k omezení práva na volný pohyb a pobyt. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že výklad porušení veřejného pořádku by měl být založen na aktuálním a skutečném ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, jak je uvedeno v čl.27 odst.2 Směrnice. Soud dále odkazuje na požadavek splnění podmínek bodu 23 preambule a článku 28 odst.1 Směrnice, tedy zejména zohlednění stupně integrace v hostitelském členském státu.²⁸ ESD konstatuje, že výhrada veřejného pořádku představuje výjimku ze základní zásady volného pohybu osob, a měla by být vykládána restriktivně.²⁹

²⁶ Před 1.1 1998 byl trest vyhoštění ukládán pouze na dobu neurčitou. (např.se setkáváme s občany Slovenska či Ukrajiny).

²⁷ Ministerstvo často posuzuje žádosti o trvalý pobyt cizinců, kteří spáchali méně závažný trestný čin před mnoha lety (a kteří z pohledu trestního práva jsou již považováni za bezúhonné) za nepřipustné na základě ohrožení veřejného pořádku.

²⁸ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení 3 As 4/2010-161 ze dne 26.7.2011.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 31. ledna 2006, Komise proti Španělsku, C-503/03, Sb. rozh., s. I-01097.



Francie

Právo vstupu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí

Směrnice vyžaduje, aby rodinní příslušníci občanů EU, kteří sami nejsou občany členských států EU, měli vstupní vízum v souladu s nařízením (Nařízení Rady (ES) č.539/2011, ze dne 15. března 2011), nebo s vnitrostátními právními předpisy. Rodinní příslušníci s platným povolením k pobytu jsou osvobozeni od vízové povinnosti. Francouzské právo transponovalo tento závazek, který nyní nalezneme v čl. R121-1 zákona o vstupu a pobytu cizinců a práva azylu (Code d'Entrée et de Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile, dále jen «Ceseda »).

Každý rodinný příslušník ze země mimo EU může vstoupit na území, pokud splní určité podmínky:

- Nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek/bezpečnost.
- Má cestovní doklad (nebo povolení k pobytu).
- Má vízum (některé země jsou od této povinnosti osvobozeny).

Vízum musí být vydáno v přiměřené lhůtě³⁰ a je osvobozeno od poplatku, odmítnutí musí být odůvodněno.

Přestože evropské směrnice a francouzské právo přiznávají těmto osobám možnost získat potřebné vízum, správní praxe jim kladé určité překážky:

- **Je vyžadováno mnoho dokumentů** (potvrzení o ubytování, dokumenty prokazující finanční prostředky, letenky). Tato praxe je zjevně v rozporu s evropskou a francouzskou legislativou, protože tyto dokumenty jsou vyžadovány od všech cizinců, ačkoliv by neměly být vyžadovány od rodinných příslušníků občanů EU.
- Víza jsou velmi často vydávána až po 4 týdnech, **což je nad rámec přiměřené lhůty**.³¹ Jeden ze způsobů, jak napomoci k překonání překážek, je stávající pravidla zefektivnit a poskytnout obecné informace konzulátům o situaci rodinných příslušníků občanů Unie. Například spustit osvětovou kampaň zaměřenou na konzuláty, aby přestaly vyžadovat neopodstatněné dokumenty před vstupem do Francie.

³⁰ “Un délai raisonnable” Přiměřená lhůta není definována; více než dva měsíce nečinnosti správního orgánu je však třeba považovat za zamítavé rozhodnutí.

³¹ Podle Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, Brussels, 2.7.2009, [COM (2009) 313 v konečném znění].

Právo pobytu

Občané EU a jejich rodiny mají právo pobytu po dobu delší než tři měsíce, jak to bylo správně provedeno francouzským právem.³² Nicméně, existuje několik omezení pro určité kategorie, a to pro bulharské a rumunské občany (až do 31. prosince 2013) a nezaměstnané. Francouzské orgány věnují zvláštní pozornost jejich finančním prostředkům. Existuje zde rovněž zužující definice pojetí toho, kdo je členem rodiny.

NEZAMĚSTNANÍ OBČANÉ

K uchování práva na pobyt je třeba splňovat dvě podmínky: mít zdravotní pojištění a dostatečné finanční prostředky. Francouzské právo zavedlo evropské podmínky v článku L121-12° Ceseda. Každý členský stát musí upřesnit množství finančních prostředků požadovaných po jednotlivcích. Francie požaduje ekvivalent šestiměsíčního francouzského příspěvku v nezaměstnanosti.³³

Mnozí občané a jejich rodinní příslušníci jsou konfrontováni s omezeními při posuzování jejich finančních prostředků. Některé prefektury posuzují tuto podmínku velmi striktně, a často považují finanční zdroje za nedostatečné. Lidé se svého práva domáhají tím, že se obrací k soudu.³⁴ Evropská komise se domnívá, že Francie neprovedla řádně čl. 7 odst. 3 Směrnice: právo pobytu je dáno i občanům, kteří ztratili práci a status pracovníka by měl být zachován (to vytváří lepší ochranu proti vyhoštění).

REGISTROVANÍ PARTNEŘI A MANŽELÉ STEJNÉHO POHLAVÍ

Evropská definice “rodinného příslušníka” je širší než ta francouzská. Zatímco Směrnice považuje za rodinné příslušníky: manžela, registrovaného partnera, děti a rodiče, francouzské právo neuznává za rodinné příslušníky registrované partnery. Dle francouzského práva, osoby, které uzavřely registrované partnerství, nemají právo pobytu. Některé soudy toto právo uznaly navzdory faktu, že francouzská úprava to neumožňuje (Administrative Court of Paris, 12. Listopadu 2008, Boris Ciorra n° 0811281/3-2).

³² Čl. L 121-2 et R 121-10 zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda).

³³ Oběžník č. DSS/2B/2009/146, ze dne 3. června 2009.

³⁴ t.j. odvolací soud v Douai, ze dne 3. června 2008.

RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI OBČANŮ EU ZE TŘETÍCH ZEMÍ

Jestliže rodinný příslušník občana EU, který sám není občanem EU, hodlá pobývat na území po dobu přesahující 3 měsíce, potřebuje povolení k pobytu s označením “rodinný příslušník občana EU”. Jeho právo k pobytu je přímo odvozeno od práva na pobyt občana EU. Ve Francii je získání povolení spojeno s mnoha poplatky.³⁵ Existuje ovšem výjimka pro občany EU a jejich rodinné příslušníky, ti si o ni však musí požádat. Vydání povolení k pobytu není zpoplatněno. Tyto osoby se nemusí podrobovat lékařskému vyšetření jako občané třetích zemí.³⁶

Navzdory těmto právům, rodinní příslušníci občanů EU, kteří sami nejsou občany EU, nadále čelí problémům jakými jsou:

- Sjednání termínu návštěvy je zdlouhavé.
- Je vyžadováno mnoho dokladů a důkazů a žadatelé jsou vystaveni ustavičnému podezírání pokud jde o legitimnost manželství.
- Problémy ohledně ověřování a uznávání zahraničních správních aktů.

PŘÍKLADY DOBRÉ PRAXE

Několika kategoriím rodinných příslušníků je věnována značná pozornost: rodiče francouzských dětí, oběti násilí a obchodování s lidmi. Tyto osoby mají zvláštní právo k pobytu a jsou chráněny proti vyhoštění.

Bylo upraveno právo pobytu po smrti manžela, rozvodu či vycestování manžela. (čl.12,13). Právo pobytu po 5 letech není zpochybňováno v případě smrti nebo vycestování. Právo pobytu mohou mít občané nečlenských států Evropské unie, pokud žili v zemi po dobu jednoho roku před smrtí nebo vycestováním.³⁷ Nicméně, v případě manželství, nezaopatřených dětí ve vlastní péči nebo násilí, je vyžadována jedna podmínka, aby žili společně po dobu 3 let. Navzdory existující dobré praxi přetrvávají problémy u žen – obětí domácího násilí ze strany svých manželů (a provdaných po dobu kratší než 3 roky). Jsou sice chráněny zákonnými postupy, o nichž rozhoduje soudce (obdoba ochranných opatření). Tato procedura však končí po 8 měsících a některé prefektury zamítají právo na pobyt těchto žen. Někdy jim dokonce hrozí vyhoštění.

³⁵ Oběžník č. NOR/IOCL1201043C, ze dne 12. ledna 2012.

³⁶ Čl. L. 341-9 zákoníku práce.

³⁷ čl. R 121-8 1 zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda).

Trvalý pobyt

Občané EU a jejich rodinní příslušníci mají po 5 letech pobytu ve Francii nárok na trvalý pobyt. V této souvislosti nadále přetrvávají problémy s rumunskými a bulharskými občany. Například prefektury do povolení k pobytu píší zvláštní poznámku, která způsobuje vyloučení, pokud jde o výkon určitých profesí.³⁸ Takováto poznámka je zjevně v rozporu se Směrnicí, protože dokonce i během přechodného období, jediná podmínka, jejíž splnění je vyžadováno, je legální pobyt po dobu 5 let.

Trvalý pobyt

Francouzské právo sice Směrnicí provedlo³⁹, ale ne pro všechny sociální dávky. Až na dávky v nezaměstnanosti, dávky pro tělesně postižené a pomoci v přístupu k sociálnímu bydlení, není žádná zmínka ohledně občanů EU u ostatních souvisejících práv.

Občané EU a jejich rodiny mají přístup ke zdravotní péči, ale i nadále trvají problémy s rumunskými občany. Obecně problematické je také získání přístupu občanů EU k sociálním službám (odmítnutí jsou založena na nedostatku důkazů o splnění pobytových kritérií, které by ovšem občané EU neměli mít povinnost poskytovat.⁴⁰

Občané EU a jejich rodiny mají přístup k dávkám v nezaměstnanosti. Ještě donedávna však bylo obtížné tyto dávky získat (zvláště pro osoby se španělským pobytovým oprávněním). Úřady tvrdily, že nejsou splněny podmínky pro poskytnutí dávek a odmítaly jim tyto dávky vyplácet.

Občané Bulharska a Rumunska

Až dokonce roku 2013 se Rumuni a Bulhaři řídí přechodnými opatřeními. Většina opatření spočívá v omezení jejich přístupu na trh práce. Vzhledem k tomu, že podléhají přechodným opatřením, setkávají se s mnoha potížemi při sjednání

³⁸ Mention «CE séjour permanent toutes activités professionnelles sauf salariées» V češtině: «Právo k trvalému pobytu občana EU-možnost vykonávat všechny profese kromě zaměstnaneckého poměru».

³⁹ „čl. L 121-1zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda), čl. L 244-1 zákoníku rodiny a sociálních věcí (CASF), čl. L 262-6 et L 264-2 zákoníku rodiny a sociálních věcí (CASF)“.

⁴⁰ „srov., Studie o deseti situacích práva pobytu občanů: “Ressortissants communautaires: droit au séjour et égalité des droits sociaux,” A. Math et B. Demagney, april 2012“.

zdravotního pojištění. Zatímco občané EU jsou pojištěni v systému CMU (Couverture Medicale Universelle)⁴¹, Bulhaři a Rumuni mají problémy získat CMU, pokud nepracují. Správy sociálního zabezpečení je namísto toho registrují v systému AME (Aide Medicale d’Eta).⁴² Právo pobytu se rumunským a bulharským rodinám neuznává, a je s nimi nakládáno jako s nelegálně pobývajícími a nemohou tedy požívat výhod pobytového oprávnění. Postoj francouzských úřadů vůči Rumunům a Bulharům byl mnohokrát kritizován nevládními organizacemi (např. stížnost Evropskému výboru pro sociální práva č. 67/2011 podaná sdružením „Médecins du Monde » dne 2.5.2011) a evropskými institucemi.⁴³ Nedávno byly přijaty nové předpisy⁴⁴, které měly usnadnit přístup k zaměstnání těchto občanů snížením daní a zvýšením počtu dostupných profesí. Ve skutečnosti ovšem k reálným změnám nedošlo.

Vyhoštění

Ve francouzském právu je mnoho pravidel týkajících se vyhoštění.⁴⁵ Současná legislativa přidala dvě nové možnosti k usnadnění vyhoštění občanů EU.⁴⁶

- Zavedením pojmu zneužití práva (“Abus de droit”) pro lidi, kteří se vrací do Francie jednou za tři měsíce (v souvislosti s výplatou dávek), ve Francii se používá pojem “je zátěží pro systém sociální pomoci”.
- Rozšíření pojmu “ohrožení veřejného pořádku” jeho podřazením pod ohrožení základních zájmů společnosti. Toto pravidlo bylo zavedeno navzdory kritice Evropské komise z roku 2010, kdy Francie vyhošťovala mnoho Rumunů a Bulharů. S ohledem na ochranu občanů EU není Směrnice v tomto bodě řádně provedena.

⁴¹ Ve Francii existují dva systémy: jeden pro neevidované cizince (Aide Medicale d’Eta) a jeden pro žadatele o azyl a cizince s povolením k pobytu (Couverture Medicale Universelle).

⁴² Oběžník č. DSS/DACI/2011/225, ze dne 9. června 2011.

⁴³ Komise Evropské unie, výkonný orgán Evropské unie, nebude mít jinou možnost, než zahájit právní kroky proti Francii za vyhoštění Rumunů, Komisař pro spravedlnost Viviane Reding, 14. září 2010.

⁴⁴ Oběžník č. INT/K/12/33053/C, ze dne 26. srpna 2012.

⁴⁵ Čl. L 121-4 zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda) o ztrátě práva; čl. L 511-1 zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda) o podmínkách práva pobytu, čl. L 121-4-1 zákoníku pro vstup a pobyt cizinců a práva na azyl (Ceseda) o poplatku za sociální služby při pobytu nepřekračujícím 3 měsíce.

⁴⁶ Imigrační zákon č. 2011-672, ze dne 16. června 2011.



Občané bez hranic

35

Itálie

Právo vstupu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí

Pokud jde o právo na vstup **rodinných příslušníků občanů EU**, článek 5 Směrnice byl vcelku uspokojivě proveden článkem 5 zákona č.30 z 6.2.2007⁴⁷. Nicméně, některé překážky znemožňují skutečné dosažení práv obsažených v čl. 5, především pokud jde o postoj **italských ambasád** v zemích původu těchto cizinců. Tyto překážky jsou kladeny rodinným příslušníkům definovaným Směrnicí v článku 3 (“ostatní rodinní příslušníci”), stejně jako těm oprávněným v článku 2.

NEJČASTĚJŠÍ PROBLÉMY

- Víza jsou často udělována s velkým zpožděním, velmi často po více než 4 týdnech předpokládaných ve Sdělení Komise parlamentu a Radě z 2.7.2009.
- Rodinní příslušníci ze třetích zemí jsou vyzýváni k předložení žádosti o dlouhodobé vstupní vízum nebo vstupní vízum za účelem sloučení rodiny.
Důsledkem toho je, že občané EU musí podat žádost o spojení rodiny a musí vyčkat na povolení. To porušuje čl. 5 Směrnice a vztahuje na občany EU imigrační zákon⁴⁸, který je relevantní pro občany ze třetích zemí. Článek 27 Směrnice týkající se **omezení práva vstupu** byl správně proveden čl.20 zákonem č. 30 z 6. 2. 2007. Přesto však jsou jeho ustanovení týkající se **občanů nečlenských států EU** chybně aplikovány:
- Záznamy o nežádoucích osobách v SIS⁴⁹ jsou mnoha italskými ambasádami (např. v Paraguayi a Nigérii) považovány za důvod pro odmítnutí vydání vstupního víza. To přehlíží fakt, že Ministerstvo vnitra stanovilo na základě čl. 29 imigračního zákona možnost zrušení záznamu v SIS v případě sloučení rodiny.

⁴⁷ Italský zákon o provedení směrnice 38/2004.

⁴⁸ Zákon č. 286/1998.

⁴⁹ Schengenský informační systém. SIS je informační systém, který slouží zejména pro pátrání po osobách (hledaných, pohřešovaných, nežádoucích) a věcech (vozidla, registrační značky, cestovní a osobní doklady, registrační doklady k vozidlům, bankovky, zbraně a další). Do systému přispívají všechny členské státy, zásadně přímo, ze svých národních pátracích databází.

Právo pobytu

Jak je uvedeno ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě (z 10. 12. 2008), články 7 a 8 směrnice byly příčinou kontroverzí až do roku 2011. Zákon č. 89 z r. 2011 upravil ustanovení v rozporu se Směrnicí kritizované Komisí v roce 2008.

Stejně jako i ostatní členské státy, také Itálie se zabývala pojmem **„dostatečné prostředky“** tak, že stanovila minimální částku peněz/majetku nebo platu považovaných za dostatečné, aniž by rozhodnutí byla přijímána na základě osobních poměrů.

Změny zavedené zákonem č. 89 z roku 2011 a směrnicemi Ministerstva vnitra vyjasnily, že:

- Občanům EU budou vydávána osvědčení o registraci, jestliže se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální péče.
- Je zakázáno stanovit pevnou částku, která je považována za „dostatečné prostředky“, a to jak přímo, tak nepřímo, pod níž může být právo pobytu automaticky zamítnuto. Jak je uvedeno v pokynech Komise z roku 2009, „orgány členských států musí brát v úvahu osobní situaci dotyčné osoby.

Prostředky od třetích osob musí být akceptovány,⁵⁰ stejně jako peníze na bankovních účtech a další majetek.⁵¹

RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI

Navzdory zavedeným změnám, stále přetrvávají problémy:

- Při získání **osvědčení o registraci** pro **závislé členy rodiny**.

Po přijetí zákona č. 89/2011, musí být závislost člena rodiny, stejně jako vážné zdravotní problémy člena rodiny, doloženy doklady vydanými orgány země původu. Tato dokumentace není v mnoha zemích k dispozici, pokud jde o Itálii, není jasné, jaký druh dokumentace může daný stav prokázat. V důsledku toho úřady nerozpoznají stupeň závislosti rodinného příslušníka.

⁵⁰ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, Brussels, 2.7.2009 [COM (2009) 313 v konečném znění].

⁵¹ Zpráva Ministerstva vnitra pro veřejnou správu, č. 18, 21/7/2009.

- Ostatní členové rodiny, jako například **nesezdané páry**, jak je definováno pod písmenem b) bodu 2 čl. 3 Směrnice: „partner, se kterým má občan Unie trvalý, řádně doložený vztah“. Transpozice do italského práva není přesná a věrná textu Směrnice, neboť čl.3 odst. 2 písm.b) odkazuje na „partnera, se kterým občan Unie má trvalý, řádně doložený vztah státem občana Unie“, čímž říká, že mohou být zvažovány pouze vztahy osvědčené členským státem. Kromě toho, v článku 10 zákona č. 30/2007 nebyla Směrnice řádně provedena, pokud jde o jejich právo získat pobytovou kartu. Podle italského práva, rodinní příslušníci uvedení v písm. b bodu 2 čl. 3 Směrnice nemají nárok na pobytovou kartu. Jen členové rodiny uvedení v článku 2 Směrnice mohou pobytovou kartu požadovat. Krom toho nastávají problémy při prokazování, že vztah je „řádně doložený“. Doporučení obsažená v dokumentu „Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě“ z 2. 7. 2009 nejsou dodržována.”
- **Partneři téhož pohlaví**: partnerství dvojic stejného pohlaví není v Itálii uznáváno. Ministerstvo vnitra nepovažuje čl.10 směrnice (transponovaný do čl.10 zákona č. 30/2007) za aplikovatelný pro osoby stejného pohlaví, které uzavřely registrované partnerství v jiném členském státě, ale cituje rozsudek soudu Tribunale di Reggio Emilia ze dne 13/2/2012, který potvrzuje, že zákon č. 30/2007 je použitelný i v těchto případech. V důsledku toho policejní oddělení nevydávají **pobytovou kartu** dle čl.10 Směrnice, ale nabízejí povolení k pobytu na dobu 2 let.

Mimo to, sdružení zastupující zaměstnance matrik hlásí vážné problémy týkající se práva občana k doložení požadovaných podmínek vlastním prohlášením, jak je předpokládáno v čl. 46 zákona č. 445/2000.

Další problémy s osvědčeními o registraci vznikají, když jsou pobytové karty pro rodinné příslušníky (nečleny EU) vydávány Ministerstvem vnitra na místních úřadech cizinecké policie. Karta je pojmenována jako „pobytová karta rodinného příslušníka občana EU“, a je platná 5 let. Bylo zjištěno, že imigrační policie jen zřídka vydává pobytovou kartu v první instanci a na místo toho vydává povolení k pobytu pro rodinné příslušníky dle čl.30 imigračního zákona⁵², s platností maximálně na 2 roky. Jen na základě zvláštní žádosti policie zváží vydání pobytové karty na 5 let, ale i v případě, že je žadatel zastupován právníkem, policie se brání jejímu vydání.

Důvody pro zamítnutí žádosti imigrační policií jsou následující:

- Rodinný příslušník (ze třetí země) nemá vstupní vízum.
- Rodinný příslušník (ze třetí země) se prokazuje neplatným pasem (ale disponuje osvědčením o registraci).
- Občan EU není schopen prokázat ekonomické zdroje nezbytné k podpoře člena své rodiny.

⁵² Zákon č. 286/1998 pro občany třetích států.

Trvalý pobyt

Také v případech nepřerušovaného a registrovaného pobytu po dobu 5 let, není právo trvalého pobytu automaticky uznáváno. Při žádostech o potvrzení trvalého pobytu, **matriky** toto právo nesprávně podmiňují doložením podmínek týkajících se práva k pobytu. Co je nejvíce alarmující je, že matriky kontrolují podmínky pro právo pobytu v posledních 5 letech, pokud podmínky nejsou dle názoru matriky splněny, odnímají také osvědčení o pobytu. Je nutno poznamenat, že občané EU nejsou informováni o právu trvalého pobytu.

Příbuzná práva

ZDRAVOTNÍ PÉČE A PŘÍSTUP K LÉKAŘSKÉMU OŠETŘENÍ

Občan EU a jeho rodinný příslušník (ze třetí země) mají právo přístupu do Národního zdravotního systému za stejných podmínek jako italští občané, pokud mají pracovní smlouvu na dobu neurčitou nebo alespoň na 1 rok (nebo po dobu trvání pracovní smlouvy, pokud je kratší než 1 rok). V případě, kdy občan EU nepracuje a nemá průkaz zdravotního pojištění EHIC⁵³, je přístup k léčbě nejistý a ne zcela zajištěn, národní právo přiznává naléhavou a neodkladnou lékařskou péči (zahrnující péči o děti, mateřskou péči, preventivní péči atd.) pod podmínkou držení tzv.ENI kódu.⁵⁴ Velmi často, a to speciálně pro **rumunské občany**, je přístup k lékařskému ošetření problematický a ošetření není poskytnuto. Překážky pramení z následujících skutečností:

- ENI kód není vydáván přímo v nemocnicích a pohotovostních službách, ale na vyžádání lékařů, zejména těch, kteří pracují v neziskových sdruženích poskytujících lékařskou péči nelegálním migrantům. Pacient si pak musí zaregistrovat ENI kód v kanceláři Národního zdravotního systému.
- ENI kód neumožňuje si zvolit lékaře, takže se tito občané EU mohou obracet pouze na lékaře neziskových sdružení.
- Jelikož zdravotnický systém je spravován na místní úrovni, některé regiony jako Lombardie, ENI kód nezavedly.

Z obecného hlediska není tato praxe harmonizována a informovanost mezi občany EU a zdravotnickým personálem je nedostatečná.

⁵³ Evropský průkaz zdravotního pojištění - European Health Insurance Card (EHIC). V Itálii se používá pro tento průkaz pojmenování "TEAM card -Tessera Europea di Assicurazione Malattie".

⁵⁴ Správní registrace pro neregistrované občany EU, v Italině "Europeo Non Iscritto".

Vyhoštění

Ustanovení obsažená v článku 28 Směrnice byla provedena čl.20 zákona č. 30/2007. Nicméně, jsou často porušována v každodenních postupech **místních úřadů veřejné správy**, zodpovědných za vydávání rozhodnutí o vyhoštění, které rozhodují o vyhoštění z důvodu jakéhokoli provinění. V důsledku toho narůstá zátěž soudů a příslušná judikatura, která především interpretuje pojem „ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“: Například v rozsudku soudu Tribunale di Reggio Emilia. 2280 ze dne 11. 10. 2012 a vyhláše Tribunale di Reggio Emilia z 6. 12. 2012, obojí v souladu s rozsudky Evropského soudního dvora proti Itálii.



Španělsko

Právo vstupu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí

Zpráva ombudsmana za rok 2012⁵⁵ dokládá obtíže při získávání vstupního víza pro tyto rodinné příslušníky občanů EU. Speciální postup určený pro tyto rodinné příslušníky je velmi složitý a nákladný, zejména pokud jde o předky, pro něž je ekonomická závislost obvykle překážkou získání víza. Ve většině případů je vízum zamítnuto bez řádného řízení, žádost je vyhodnocena na základě subjektivních kritérií konkrétního úředníka.

Právo pobytu

Královský výnos č. 16/2012⁵⁶ uvádí, že občan EU a jeho rodinní příslušníci musí mít dostatek prostředků, aby se nestali zátěží pro sociální systém. To znamená, že musí splňovat dvě základní podmínky: mít zdravotní pojištění a dostatek finančních prostředků.

Požadavek na prokázání těchto ekonomických zdrojů se ve skutečnosti posuzuje velmi striktně. Ve zprávě ombudsmana za rok 2012 je zmíněno mnoho stížností ze strany občanů EU kvůli požadavku pevně stanovených a pravidelných příjmů. Tato situace vytváří nejistotu v tom, že osoba sice může vstoupit na území Španělska, ale již nemůže obdržet potřebnou registrační kartu, což znamená, že nemůže ani získat práci nebo vyhledat lékařskou pomoc. Legislativní úpravy v roce 2012 také způsobily období nejistoty mezi schválením zákona v dubnu, a vydáním konkrétních pokynů v červenci téhož roku.

DALŠÍ PŘEKÁŽKY

Překážky k utváření rodinných svazků, manželství nebo nesezdaného soužití. Nejčastěji vznikají problémy při uznávání manželství. Zpráva ombudsmana za rok 2012 odhaluje mnoho stížností na centrální občanský registr kvůli zpožděním o více než 18 měsíců v případě uznávání rodinných svazků. Mezitím, rodinný příslušník občana EU s dílčími pobytovými právy zůstává v právním vakuu. Jinými slovy, sice nemůže být vyhoštěn, ale jako neregulérní rezident může být zadržen policií.

⁵⁵ http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2012.pdf.

⁵⁶ Královský výnos č. 16/2012, ze dne 20. dubna 2012, naléhavá opatření k zajištění udržitelnosti státního systému zdravotní péče a zlepšení jeho kvality a bezpečnosti.

42 Uznávání rodinných svazků nesezdaných párů je také častým důvodem porušování práv. V roce 2010 Nejvyšší soud rozhodl v odvolacím řízení o neplatnosti některých článků výnosu č.240/2007.⁵⁷ V rozsudku uznal platnost regionálních registrů pro nesezdané páry, jakož i zachování práv po odloučení nebo ovdovění. Ve většině případů registrací mezi občanem EU a cizím státním příslušníkem jsou administrativní postupy založené na policejní kontrole a soudní bdělosti aplikované na základě „principu stálého podezření“. Pojem „důvodné pochybnosti“ byl zaveden v roce 2010, s cílem umožnit policii v případě jakýchkoliv důvodných pochybností, vykonávat nezbytná opatření k prověření vztahu.

TRVÁNÍ PROCEDURY A NEČINNOST SPRÁVNÍHO ORGÁNU

Podle zákona, pokud není přijato institucionální řešení do 3 měsíců po uplynutí zákonné lhůty, by měl být aplikován princip nečinnosti správního orgánu, který umožňuje dosáhnout schválení podané žádosti. Ve Španělsku však jsou případy, které trvaly několik let a tato zásada nebyla použita.

ZRUŠENÍ POBYTU KVŮLI TRESTNÍM A POLICEJNÍM ZÁZNAMŮM

Výklad tohoto kritéria je ve Španělsku velmi široký a existuje několik případů, kde došlo ke zrušení pobytu jen z důvodu zahájení vyšetřování policie a policejním záznamům. Zpráva veřejného ochránce práv za rok 2012 eviduje stížnosti na odeření udělení residenčních karet z těchto důvodů.

Trvalý pobyt

K získání trvalého pobytu je třeba splňovat některé požadavky. Žadatel by měl na území Španělska žít nejméně po dobu 5 let, což je obvykle snadno prokazováno. Při získávání trvalého pobytu po 5 letech předchozího pobytu nejsou zaznamenány žádné překážky.

⁵⁷ Královský výnos č. 240/2007 ze dne 16. Února 2007, o vstupu a volném pohybu a pobytu občanů z členských států EU a ostatních států, které jsou součástí smlouvy o Evropském hospodářském prostoru na území Španělska.

43 Příbuzná práva

PRÁVO NA ZDRAVOTNÍ PÉČI

S novou zákonnou úpravou, přijatou v roce 2012⁵⁸, mají občané EU s povolením k pobytu vydaným před implementací tohoto zákona přístup k systému veřejného zdravotnictví pokud jde o: zaměstnance, registrované důchodce, příjemce jakýchkoliv pravidelných dávek sociálního zabezpečení (včetně dávek v nezaměstnanosti) po vyčerpání dávek v nezaměstnanosti, osoby s ročním příjmem do 100 000 Euro osoby uznané jako oprávněné prostřednictvím jiných pojištěných osob (manželů, nesezdaných párů, dětí mladších 26 let nebo zdravotně postižených, dětí ve vlastní péči, nebo pokud jsou ekonomicky závislé na jiné pojištěné osobě). Ti občané EU s povolením k pobytu, kteří nespádají do uvedených kategorií a nemají tedy status pojištěnce, mají přístup pouze k neodkladné péči.

Od dubna 2012 je od občanů EU, kteří chtějí požádat o povolení k pobytu ve Španělsku, vyžadováno, aby uzavřeli smlouvu o soukromém zdravotním pojištění, aby bylo možné prokázat, že mají dostatečné prostředky a nestanou se zátěží sociálního systému. Důsledkem je faktické vyloučení občanů EU a jejich rodinných příslušníků z přístupu k systému veřejné zdravotní péče (s výjimkou dětí do 18 let, těhotných žen a případů neodkladné péče). Prozatím pokud je občan EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi poskytnuta lékařská péče, která není neodkladnou, musí zaplatit její plnou cenu. Proto i navzdory tomu, že Směrnice 2004/38/ES byla správně provedena v novém zákoně o zdravotní péči vyrovnáním práv občanů EU a španělských občanů, ve skutečnost podmínka soukromého zdravotního pojištění je do jisté míry vylučuje z přístupu ke zdravotní péči poskytované ve veřejném zdravotním systému.

Občané EU pobývajících méně než 3 měsíce, kteří požádají o lékařskou péči a nemají Evropský průkaz pojištěnce, nejsou oprávněni k bezplatné veřejné zdravotní péči a je od nich vyžadována úhrada v hotovosti. Nemají nárok ani na neodkladnou péči, na rozdíl od občanů třetích zemí.

⁵⁸ Královský výnos č. 16/2012, ze dne 20.5.2012, o naléhavých opatřeních k zajištění udržitelnosti státního systému zdravotní péče zlepšení jeho kvality a bezpečnosti.

PRÁVO NA ZDRAVOTNÍ PÉČI

Platí zde zvláštní moratorium (pokyn č. 5/2011⁵⁹) pro rumunské občany, které omezuje jejich přístup k práci. Rumunským občanům je povoleno pracovat pouze při splnění dodatečných podmínek, obdobně jako u běžného cizineckého režimu, podle kterého by měla být pracovní smlouva s doložením dalších dokumentů odůvodněna zaměstnavatelem. Správní pokyn však neobsahuje instrukce o obnovování pracovních povolení.

POLITICKÁ PRÁVA

Občané EU mají právo ucházet se o úřady a volit v obecních a evropských volbách, nicméně nemohou volit v regionálních a národních volbách. Nedostatek informací a byrokratické bariéry jsou hlavními překážkami při uplatňování těchto práv.

Vyhoštění

Zákon č. 240/2007⁶⁰ stanoví, že vyhoštění nebo odeření získání pobytové karty může být v případě občanů EU přijato pouze v případech vážného ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Nicméně, většina nevládních organizací pracujících se zajištěnými cizinci v rámci CIE (Centrum pro zajištění cizinců) hlásí přítomnost občanů EU rumunského původu, kteří jsou zajišťováni a také vyhoštěni z území Španělska.

⁵⁹ DGI/SGRJ/5/2011 – Instrukce o regulaci vstupu, pobytu a práce ve Španělsku pro občany EU, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky z Rumunska.

⁶⁰ Královský výnos č. 240/2007 ze dne 16. Února 2007, o vstupu a volném pohybu a pobytu občanů z členských států EU a ostatních států, které jsou součástí smlouvy o Evropském hospodářském prostoru na území Španělska.



Rumunsko

Právo vstupu rodinných příslušníků občanů EU ze třetích zemí

Občané EU mohou vstupovat na území Rumunska bez víz. Pouze občanům některých třetích zemí je stanovena povinnost mít při vstupu platné vízum. Mimo to, podle čl. 5 Nouzového nařízení rumunské vlády č. 120/2005, občané nečlenských států EU mohou v některých případech vstupovat na území bez víz, i když pocházejí ze zemí s vízovou povinností:

- Občan nečlenského státu doprovázející nebo následující občana EU, pokud tento občan má právo pobytu na území Rumunska.
- Občan nečlenského státu, který prokáže svůj pobyt v jiném členském státu jako rodinný příslušník občana EU, a který jej doprovází nebo následuje do Rumunska.

Právo pobytu

Na území Rumunska může občan EU bez dalšího pobývat nanejvýše 90 dnů v souladu se Směrnicí. Pobyt nad 90 dnů je podmíněn prokázáním dostatečných finančních zdrojů k pobytu nebo předložením pracovní smlouvy. Imigrační úřad tyto žádosti vyřizuje bezodkladně a vydává osvědčení o registraci s platností na 5 let. Národní úprava umožňuje občanům EU pobývat na území Rumunska až šest měsíců, pokud si hledají zaměstnání. To se vztahuje i na jejich rodinné příslušníky.

REGISTROVANÍ PARTNEŘI

Navzdory tomu, že Rumunsko Nouzovým nařízením vlády č. 120/2005 implementovalo evropskou definici rodinných příslušníků, ve skutečnosti rumunské právo neuznává manželství nebo jinou formu spolužití osob stejného pohlaví, včetně partnerství. Podle čl. 277 občanského zákoníku Rumunsko neuznává nesezdané soužití či partnerství, ani když bylo uzavřeno v jiném členském státu.

Právo pobytu

V otázce práva na trvalý pobyt byla Směrnice řádně implementována. V Rumunsku mohou občané EU a jejich rodinní příslušníci získat trvalý pobyt po pěti letech jejich registrovaného pobytu na rumunském území.

Příbuzná práva

PRÁVO NA ZDRAVOTNÍ PÉČI

Co se týče práva na zdravotní péči, Rumunsko Směrnicí rovněž uspokojivě transponovalo. Rumunský zákon č. 95/2006 (o reformě zdravotnictví) stanoví, že občané jiných států, včetně občanů EU, jsou účastni zdravotního pojištění. Podmínkou je prodloužení přechodného pobytu, nebo existence pobytu na území Rumunska, pokud tito občané prokáží, že přispívali do Spojeného národního fondu sociálního a zdravotního zajištění.

Pro přechodný pobyt v Rumunsku zákon č. 95/2006 povinnost hradit zdravotní pojištění občanům EU přímo nestanovuje. V případě, že občan EU potřebuje akutní zdravotní péči, Evropský průkaz zdravotního pojištění (EHIC) kryje náklady neodkladné zdravotní péče po dobu nejvýše 6 měsíců. Po uplynutí tohoto období může občan EU získat nový průkaz EHIC se stejnou dobou platnosti. Pokud občan EU nedisponuje průkazem EHIC, poskytovatel zdravotní péče požádá Úřad zdravotního pojištění v obvodu, ve kterém občan EU žije, o vystavení potvrzení, že je účastníkem zdravotního pojištění v zemi původu. Z uvedeného vyplývá, že občan EU za žádných okolností nemůže být nucen platit za neodkladnou zdravotní péči s výjimkou případů, kdy nemá žádné zdravotní pojištění. V takovém případě je povinen hradit všechny náklady spojené se zdravotní péčí. V případě, že si občan EU na území Rumunska najde zaměstnání, může se vzdát nároků plynoucích ze svého EHIC průkazu vyplněním zvláštního formuláře, čímž se stane zdravotně pojištěným v rámci rumunského systému lékařské péče.

PRÁVO NA VZDĚLÁNÍ

Podle Směrnice, která je promítnuta také do zákona č. 1/2011, o rumunském vzdělávacím systému, občan EU má přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako občan Rumunska. To zahrnuje i poplatky za studium nebo osvobození od zápisného. Podle Západní temešvárské univerzity jsou zavedeny obecné postupy, kterými musí občan EU projít, pokud chce v Rumunsku studovat. Studenti z některých zemí však musí splňovat specifické požadavky: konkrétně občané Por-

tugalska, Španělska a Švédska potřebují zvláštní doklad, který je opravňuje k zápisu do univerzitního systému; občané Řecka musí prokázat svou účast na národních zkouškách pro střední školy.

PRÁVO NA PRÁCI

V důsledku aplikace směrnice č. 38/2004 a nařízení 1612/68/CEE týkajícího se migrace pracovníků uvnitř EU, jsou občané EU pracující v Rumunsku začleněni do stejného národního systému jako Rumuni.

Nouzové nařízení vlády č. 56/2007, o zaměstnanosti a přemísťování cizinců v souvislosti se zaměstnáním na rumunském území, poskytuje mírnou výhodu Rumunům a občanům EU oproti občanům nečlenských států EU. Proto zaměstnavatelé obsazují volné pracovní pozice nejprve Rumuny a občany EU.

Například dva italští občané, S. D. a P. B., tvrdí, že se museli zaregistrovat, když na území Rumunska hledali práci. Ze strany úřadů jim bylo sděleno, že bez osobního číselného kódu, který jim bude přidělen při registraci, nebudou moci pracovat.

Rumunská legislativa oproti Směrnicí poskytuje příznivější zacházení pracujícím z EU, kteří ztratili zaměstnání v době pobytu na území, protože nemusí prokazovat, že si aktivně hledají práci po ukončení jejich předešlého zaměstnání. Mimo tohoto zvýhodnění, ostatní právní aspekty pobytu pracovníků z EU a jejich rodinných příslušníků jsou v podstatě shodné s podmínkami předvídanými Směrnicí.

POLITICKÁ PRÁVA

V souladu se Směrnicí Rumunsko umožňuje občanům EU volit v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu za stejných podmínek jako občanům Rumunska. Podle průzkumu provedeného mezi občany EU, tito občané o takovém právu nevědí.

PRÁVO VLASTNIT NEMOVITOST

Podle rumunského zákona č. 312/2005, občan EU má po pěti letech od vstupu Rumunska do EU (v r.2012) právo koupit nemovitost za stejných podmínek jako rumunský občan a právo koupit zemědělskou půdu od roku 2014.

Vyhoštění

Podle Nouzového nařízení rumunské vlády č. 120/2005, třetí části – čl. 30, vyhoštění za podmínek stanovených Trestním zákoníkem a Trestním řádem může být uloženo občanu EU nebo jeho rodinnému příslušníku, pokud tento spáchal na území Rumunska trestný čin. Takovéto vyhoštění je uloženo v souladu s článkem 25 zmiňovaného nařízení, ve kterém je specifikováno, že vyhoštění může být uloženo jen pro účely zabezpečení veřejného pořádku a národní bezpečnosti. V případě, kdy rezidenti pobývají na rumunském území v souladu s právním předpisem po dobu posledních deseti let, stejně jako v případě nezletilých (vyjma případů, kdy je vystěhování nezbytné a v zájmu dítěte), podle ustanovení Úmluvy OSN o právech dítěte z 20. Listopadu 1989, provedené zákonem č. 18/1990, vyhoštění bude uloženo pouze z důvodů zabezpečení národní bezpečnosti. Čl. 25 rovněž stanoví, že jakékoliv omezení práva volného pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území Rumunska může být pouze dočasné a může být vynucováno pouze po dobu trvání důvodů takového opatření. Tento článek dále stanoví, že rozhodnutí o omezení volného pohybu musí mít písemnou formu a musí být doručeno podle platných předpisů Imigračním úřadem nebo jeho místně příslušným oddělením. Toto rozhodnutí musí obsahovat odůvodnění, pro které se opatření vyhoštění ukládá a lhůtu, ve které občan EU nebo jeho rodinný příslušník musí opustit území Rumunska.

Shrnutí a doporučení

52

Výzkum, který byl proveden v rámci projektu „Občané bez hranic“ se zaměřením na schopnost států dostát svým povinnostem a zabezpečit plný přístup k právům svobody pohybu a usazování občanů EU a jejich rodinných příslušníků v dotčených partnerských zemích: České republice, Francii, Španělsku, Itálii a Rumunsku prokázal, že i nyní, devět let po přijetí Směrnice 38/2004/EC (a 7 let od uplynutí doby na její provedení), není tato Směrnice zcela a řádně implementována do národních úprav. Tyto země sice schválily příslušné předpisy provádějící Směrnici, ale **zůstává mnoho překážek, které brání občanům EU v plném přístupu k těmto právům.**

Studie poukázala na to, že problémy vznikají ve všech oblastech upravených Směrnicí – jmenovitě právo na vstup, právo pobytu, práva vztahující se k právu pobytu, procesní záruky a ochrana před vyhoštěním. Problémy v přístupu k právům dle Směrnice nejsou ve všech zemích stejné, můžeme však najít mnoho podobností.

Ukazuje se, že starší členské státy jako Itálie, Francie a Španělsko vykazují problémy ve všech těchto oblastech od práva na vstup až po právo na ochranu před vyhoštěním. Překážky v praktických postupech se liší v České republice a Rumunsku, kde praxe týkající se **práva pobytu a přístupu k systému veřejného zdravotního pojištění** není označována jako zásadně nevyhovující či kritická.

Co se týče práva pobytu v těchto zemích, je podmínka „dostatečného množství finančních prostředků“ upravená v čl. 7 směrnice chybně či špatně aplikována a je často důvodem pro odmítnutí osvědčení o registraci. To má vážný dopad na naplňování práva k pobytu, především pro romskou menšinu, rumunské občany a také závislé rodinné příslušníky, kteří sami nejsou občany EU.

Pokud jde o přístup k systému veřejného zdravotního pojištění, tak ten je přísně podmíněn vydáním osvědčení o registraci k přechodnému pobytu, to znamená, že občané EU bez potřebného osvědčení jsou z tohoto systému vyloučeni. Výzkum také poukázal na potíže v přístupu k neodkladné lékařské péči.

Překážky práva na vstup a nesprávného uplatnění ochranných opatření proti vyhoštění jsou hlášeny ve všech sledovaných zemích.

Je třeba zdůraznit, že celá problematika týkající se práva pobytu a souvisejících práv, vychází z úpravy pobytu ekonomicky aktivního občana EU a jeho rodinných příslušníků, kteří migrují za účelem výkonu ekonomické činnosti v jiném členském státě, neboť to jsou nezbytné podmínky pro uplatnění práv plynoucích z této Směrnice.

V této souvislosti je třeba zmínit, že možnost hledání zaměstnání napříč členskými státy je velmi omezena, protože většinou je odepřeno vydání osvědčení o registraci pobytu po třech měsících osobám, které nemají dostatečné ekonomické zdroje. Přestože je volný pohyb pracovníků garantován na delší dobu, praxe odrazuje od snahy toto právo realizovat. Tímto způsobem jsou omezovány výhody plynoucí z uplatňování volného pohybu a snižují tak dynamiku trhu práce EU. Navíc, jestliže čl. 7 odstavec 3 Směrnice stanoví, že občan EU si zachovává postavení pracovníka, pokud je dočasně

53

neschopen pracovat nebo pracoval po dobu jednoho roku, pak je také pravdou, že Směrnice ponechává členskému státu na výběr, zda bude poskytovat sociální pomoc žadatelům o práci během a po tomto období. Podobné překážky vedou k právnímu vakuu, kdy občané EU a jejich rodinní příslušníci mohou být zneužíváni k nelegální práci, právě kvůli jejich postavení bez pobytového oprávnění či registrace, což opět vede k absenci právní ochrany.

Závěry studie vedou k následujícím úvahám a doporučením, které by mohly být užitečným vodítkem pro opatření na podporu aplikace této Směrnice:

- Vlády by měly plánovat včasné návrhy potřebných novel zákonů a tyto změny by měly být známy úředníkům zabývajícím se imigrační politikou. Žadoucí je vzdělávání na různých úrovních správy.
- Vlády by měly posílit soulad svých právních úprav s judikaturou národních soudů a Soudního dvora EU ve všech řízeních. Vlády by také měly zvážit případné lepší zacházení, které Směrnice umožňuje a/nebo odstranit klasifikovaná omezení, za účelem zajištění rovných práv pro všechny občany EU.
- Příslušné instituce se musí snažit vyjasnit veškeré postupy a učinit je pro občany dostupné. Měly by poskytovat jasné informace o požadavcích a lhůtách pro uplatnění práv. K tomu by měly být užitečným zdrojem poradenská místa, telefonní linky a internetové stránky.
- Veřejná správa by měla dodržovat lhůty pro rozhodování, tak aby byla práva občanů respektována. Transparentnost rozhodování správních orgánů a nezávislý přezkum by měly být užitečnými nástroji prevence proti průtahům.
- Občané EU a občanská společnost by si měli být vědomi svých práv a povinností a měli by být o nich informováni. S cílem zvýšit povědomí při prosazování práv občanů by měly hrát důležitou roli a zároveň být zapojovány i neziskové organizace a další profesní sdružení.
- Administrativní postupy zasahující mimo hranice EU by měly být jednotné, aby bylo možné garantovat stejné podmínky pro přístup na území států EU bez ohledu na zemi, ze které nebo do které přicházejí. Písemné pokyny ke Směrnici by měly být zaslány na zastupitelské úřady.
- Stále existují rozdíly mezi zákonnými předpisy a aplikační praxí, kde dochází k porušování práv občana. Ucelený pohled na potřeby občanů Unie by mohl zabránit porušování garantovaných práv na národní úrovni.

Netřeba říkat, že některé širě položené otázky, které utvářejí pojem evropského občanství a odhalují podstatu nejkritičtějších problémů, na které je poukazováno v této studii, jsou východiskem těchto doporučení.

Jak Soudní dvůr EU uvedl při několika příležitostech, je občanství EU určeno být základním statutem státních příslušníků členských států, a tedy umožňuje těm, kdo se nachází ve stejné situaci v oblasti působnosti smlouvy, stejné zacháze-

ní bez ohledu na státní příslušnost. Proto občanství EU významně rozšířilo individuální práva. Soudní dvůr zejména konstatoval, že občané mají právo pobývat v jiném členském státě čistě na základě svého občanství EU (nikoli tedy nutně jako migrující pracovníci), čímž přiznává občanství EU jako zdroj práv volného pohybu.⁶¹ To propojuje právo svobody pohybu a právo pobytu se všemi dalšími právy, které dohromady dávají základ myšlenky občanství.

- Jak je možné posílit evropské občany v možnostech hledání práce na rozšířeném území Unie?
- Do jaké míry mohou všichni občané EU využívat rovného přístupu k příležitostem a právům odvozeným z příslušnosti k území EU?
- Jak může být evropský systém sociální zabezpečení postaven tak, aby všichni občané EU měli právo užívat jej bez ohledu na jejich pracovní zařazení?
- Jak je svoboda pohybu spojena s příbuznými právy, jakými jsou právo na vzdělání, právo pracovat, právo na sociální zabezpečení, právo na bydlení a právo na sloučení rodiny?

Způsob, jakým jsou tyto otázky řešeny, bude podmiňovat možnost plného využití svobody pohybu a pobytu všech občanů EU a jejich rodinných příslušníků.

⁶¹ Zpráva Evropské komise o občanství EU za rok 2010 „Odstranění překážek pro výkon práv občanů EU“ ze dne 27.10.2010.

Výhled do budoucna

56

Je zřejmé, že je zapotřebí přijmout zvláštní opatření v různých oblastech za účelem podpory uplatňování práv a překlenutí nedostatků, které brání příjemcům těchto práv jejich efektivnímu uplatňování.

Jsme přesvědčeni, že **mnohé těžkopádné a svévolné postupy poukazují na obecně rozšířený nedostatek informací a znalostí, a to především o původním znění Směrnice a jejím teleologickém směřování**. Plného povědomí o základních právech svobody pohybu a pobytu nebylo zcela dosaženo, jak v rámci veřejné správy, tak u evropských občanů samotných. V důsledku toho, v případě, kdy některá legitimní práva nejsou respektována, občané EU nejsou schopni se vůči státním institucím samostatně angažovat za jejich prosazení. To vede k obecnému zachovávaní statu quo nevyhovujících správních postupů, které lze přitom překonat, pokud se budou občané a další podporující sdružení svých práv domáhat.

Jako první krok, projekt „**Občané bez hranic**“ **pořádá řadu vzdělávacích aktivit ve všech partnerských zemích určených především pro státní úředníky**, právníky, členy různých zájmových organizací a odborů.

Jak výzkum ukázal, mnoho práv obsažených ve Směrnici je v praxi uznáváno až na základě rozhodnutí soudu. Je tedy nutný lepší soulad rozhodování veřejné správy s judikaturou. Vzdělávací aktivity mají za cíl šířit znalosti zamýšlených důsledků právní úpravy a soudní interpretace mezi zainteresované subjekty s důrazem na témata naznačená studií, která je třeba dále rozvíjet. Online vzdělávání, které je k dispozici v každé zemi pro účastníky školení, bude následovat po sérii seminářů a poskytne účastníkům možnost osobního poradenství v kontextu probíraných témat. Cílovou skupinou těchto opatření jsou správní úřady a úředníci veřejné správy, stejně nestátní subjekty (jako např. odbory a zájmová sdružení), kteří by tak měli být schopni poskytovat občanům EU relevantní a přesné informace ve výše uvedených oblastech. Školení a online vzdělávání jsou součástí osvěty zaměřené na místní správu a usilující o zavedení dobré praxe týkající se například vydávání osvědčení o registraci, a to konkrétně na takové aspekty jako ověřování zahraničních dokumentů a průtahy v jejich zpracování. V rámci projektu „Občané bez hranic“ budou navržena možná opatření směřujících k orgánům veřejné správy vedoucím ke zmírnění existujících překážek a dosažení plynulosti předmětných řízení, a pokud to bude možné nalezení konsenzu na zavedení potřebných opatření. Semináře, konference a kongresy v partnerských zemích budou usilovat o zapojení tvůrců politik a podpoření nového přístupu k právům volného pohybu a pobytu, včetně požadavků na přijetí opatření proti chybné aplikaci právních předpisů a administrativním selháním. Jedním z důležitých cílů vzdělávání je přesvědčit místní správní orgány a jejich úřady, aby se zasadily o pozitivní změnu v přístupu k výkonu dotčených práv na národní úrovni. Spolu s informacemi a opatřeními ke zvýšení citlivosti veřejné správy vůči dotčeným právům, je důležité zvýšit povědomí a znalost evropských občanů o jejich právu pohybu a pobytu. Průzkum provedený v rámci projektu „Občané bez hranic“ ukazuje nedostatek znalostí o postavení a rozsahu práv rodinných příslušníků



Občané bez hranic

57

občanů EU, kteří jsou sami občany třetích států. Vědomí o právním postavení člena rodiny, který není občanem EU, obecně chybí, v důsledku čehož jsou práva těchto rodinných příslušníků snadno porušována a ignorována.

Ke zdůraznění těchto závěrů a ke zvyšování povědomí evropských občanů, partneři **vytvoří komunikační nástroje s informačním materiálem, které budou prezentovat občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, sdružením a zástupcům poraden během projektových akcí a dalších veřejných iniciativ**. Tyto multimediální komunikační nástroje se zaměří na koncept a postavení rodinných příslušníků, právo na vstup a pobyt a další související práva. Dále budou informovat občany EU o možnostech využít zdarma online poradny a místní organizace, které je mohou podpořit při uplatňování jejich práv a řešení praktických problémů.

Partneři projektu Občané bez hranic se domnívají, že je také důležité vybudovat přímé vztahy mezi občany a podpůrnými organizacemi, s cílem vytvoření kontaktních míst, kde evropští občané mohou potkat kvalifikované zaměstnance, kteří je budou ochotni vyslechnout a pomoci jim řešit jejich problémy a stížnosti. Za tím účelem **budou „Občané bez hranic“ propagovat evropské a místní poradny, kam se budou moci občané EU obrátit za účelem ochrany svých práv svobody pohybu a usazování**.

Po výcviku pro školitele, kteří jsou stálými členy nebo dobrovolníky organizací občanské společnosti v pěti zemích zapojených do projektu, bude poradna k dispozici v každé partnerské organizaci a v dalších sdruženích. Webové stránky partnerů s odkazem na projekt budou koordinovat celou síť a poskytovat online archiv příslušných materiálů.

Jedním z úkolů projektu „Občanů bez hranic“ je také poskytovat neformální monitoring a vyhodnocení míry implementace a správné aplikace směrnice 38/2004 a navrhopvat možné pozitivní změny. Proto, veškeré výstupy získané během školení a poradenských aktivit jakými jsou informace a získaná zpětná vazba, stížnosti a případové studie vytvoří databázi, kterou projekt zpracuje a upraví tak, aby z konkrétních případů byly vyvozeny obecné závěry, o nichž budou informovány kompetentní instituce. Tyto kroky v návaznosti na projekt a Evropský kongres v Bruselu mohou být příležitostí představit tvůrcům evropské politiky opatření navržená na národní a místní úrovni k podpoře uplatnění výše uvedených práv a výsledky takovýchto opatření.

Sít' partnerských organizací

58

„Občané bez hranic“ tvoří otevřenou síť, pokud se chcete připojit a podpořit právo volného pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kontaktujte některou z následujících organizací.

Česká republika

SOZE – Sdružení občanů zabývajících se emigranty

soze@soze.cz

www.soze.cz

Francie

FASTI – Fédération des associations de solidarité

avec les travailleur-euse-s immigré-e-s

coordination@fasti.org

www.fasti.org

Itálie

TRC – Melting Pot Europe

redazione@meltingpot.org

www.meltingpot.org

GVC – Gruppo di Volontariato Civile Onlus

gvc@gvc-italia..org

www.gvc-italia.org

Španělsko

ANDAIRA

cooperativa@andaira.net

www.andaira.net

ACC – Consorcio de Cooperación

consorcioandaluz@andaluciasolidaria.org

www.consorcioacc.org

Rumunsko

Asociatia Serviciul APEL

office.b@apelngo.ro

www.apelngo.ro



Publikaci a informace v ní obsažené lze volně kopírovat, distribuovat a sdělovat veřejnosti způsobem stanoveným autorem nebo poskytovatelem licence.

Tato publikace byla vytvořena s finanční podporou programu
Evropské komise „Fundamental Rights and Citizenship“.
Za její obsah nesou výhradní odpovědnost autoři a publikace
nevyjadřuje oficiální názory či stanoviska Evropské komise.





Spolufinancováno programem Evropské unie Fundamental Rights and Citizenship

