

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

**Postavení státních příslušníků třetích zemí v
EU**

Diplomová práce

Jana Kolářová

Vedoucí diplomové práce:

Doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, PhD.

Praha, červenec 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem v ní vyznačila všechny prameny, z nichž jsem čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 15.7.2009

.....
Jana Kolářová

Poděkování

Děkuji panu Doc. Mag. phil. Dr. iur. Haraldu Christianu Scheuovi, PhD., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné připomínky a účinnou pomoc při zpracování.

Obsah

1. Úvod	1
2. Legislativně – politický vývoj společné přistěhovalecké politiky	4
2.1. <i>Období do přijetí Maastrichtské smlouvy</i>	4
2.2. <i>Období od přijetí Amsterodamské smlouvy do přijetí programu v Tampere</i>	5
2.3. <i>Období mezi zasedáním v Tampere a Haagským programem</i>	6
2.4. <i>Současný stav</i>	7
3. Právní úprava legální migrace v sekundárním právu ES/EU	10
3.1. <i>Právní úprava jednotlivých kategorií legálních migrantů</i>	10
3.1.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	10
3.1.2. Rodinní příslušníci	13
3.1.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci	14
3.1.4. Výzkumní pracovníci	15
3.1.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci	16
3.2. <i>První vstup státních příslušníků třetích zemí na území EU</i>	16
3.2.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	16
3.2.2. Rodinní příslušníci	17
3.2.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci	23
3.2.4. Výzkumní pracovníci	24
3.2.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci	25
3.3. <i>Svoboda pohybu a právo pobývat na území členských států</i>	28
3.3.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	28
3.3.2. Rodinní příslušníci	29
3.3.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci	32
3.3.4. Výzkumní pracovníci	33
3.3.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci	33
3.4. <i>Přístup k zaměstnání, právo na rovné zacházení</i>	35
3.4.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	35
3.4.2. Rodinní příslušníci	37
3.4.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci	38
3.4.4. Výzkumní pracovníci	38
3.4.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci	39
3.5. <i>Odnětí povolení k pobytu, vyhoštění</i>	40
3.5.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	40
3.5.2. Rodinní příslušníci	41
3.5.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci	46
3.5.4. Výzkumní pracovníci	46
3.5.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci	47
3.6. <i>Procesní záruky a opravné prostředky</i>	47
3.6.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti	47
3.6.2. Rodinní příslušníci	48
3.6.3. Studenti, stážisté, dobrovolníci	50

3.6.4.	Výzkumní pracovníci	51
3.6.5.	Vysoce kvalifikovaní pracovníci	51
4.	Postavení státních příslušníků třetích zemí podle země původu	52
4.1.	<i>Státní příslušníci zemí ESVO</i>	53
4.2.	<i>Státní příslušníci Turecka</i>	53
4.2.1.	První vstup na území EU	54
4.2.2.	Přístup k zaměstnání, právo na rovné zacházení	55
4.2.3.	Právo pobývat na území členských států a svoboda pohybu	57
4.2.4.	Odnětí povolení k pobytu a vyhoštění	58
4.2.5.	Procesní záruky a opravné prostředky	59
4.3.	<i>Některé další skupiny cizinců, s jejichž zeměmi původu byla uzavřena zvláštní smlouva</i>	59
5.	Lidsko-právní aspekt problematiky postavení státních příslušníků třetích zemí v EU	61
5.1.	<i>Ochrana lidských práv migrantů v rámci komunitárního práva</i>	61
5.2.	<i>Ochrana lidských práv migrantů v rámci mezinárodního práva</i>	63
5.3.	<i>Čl. 3 EÚLP – zákaz mučení</i>	65
5.4.	<i>Čl. 8 EÚLP – právo na rodinný život</i>	66
5.5.	<i>Čl. 6 a čl. 13 EÚLP - procesní záruky v systému ochrany LP</i>	68
5.6.	<i>Čl. 14 EÚLP - zákaz diskriminace</i>	69
6.	Závěr	71
	Seznam zkratk	73
	Seznam literatury	74
	The status of third country nationals in the EU - Abstract	81
	Klíčová slova	83

1. Úvod

Když v roce 2004 Česká republika vstoupila do Evropské unie, stala se součástí unikátní organizace, která sice zatím nedosahuje takového stupně integrace, jako jsou federativní státy, ale zároveň ji nemůžeme řadit vedle ostatních „obyčejných“ mezinárodních organizací. Členské státy se vzdávají části svých pravomocí a přenášejí je na orgány EU. Tento proces, který nazýváme též integrací, se neustále prohlubuje a v současnosti se dotýká i oblastí, které byly vždy považovány za baštu suverenity jednotlivých států – imigrační (přistěhovalecké) politiky.

Migrace je přesun jednotlivců či skupin buď uvnitř státu, nebo přes hranice státu.¹ Pokud migrace směřuje přes hranice státu, jde o tzv. vnější nebo také mezinárodní migraci. Kromě toho můžeme migraci dělit podle mnoha dalších kritérií. Podle délky pobytu v cílové zemi – na krátkodobou, dlouhodobou a trvalou migraci. Podle toho, zda osoby opouštějí původní místo dobrovolně či z donucení, na migraci dobrovolnou a vynucenou (např. vyhoštění, ale i migraci způsobenou přírodními katastrofami). Podle legality přechodu státní hranice dělíme migraci na legální a nelegální.² Konečně můžeme migraci členit podle administrativně-právního statutu migrantů v hostitelské zemi. Podle tohoto kritéria rozlišujeme legální migranty, od kterých se očekává, že se trvale usadí (včetně slučování rodin), legální migranty dočasné (sezónní pracovníci, ale i osoby s vysokou kvalifikací a studenti), nelegální migranty, žadatele o azyl a uprchlíky.³ Z hlediska výše uvedených členění se tato práce týká především dlouhodobé a permanentní mezinárodní migrace. Práce se zejména věnuje migraci legální. Kromě těchto obecných dělení je nutné vzít v úvahu také imigraci, jak ji chápe Evropská unie. Předmětem této práce není pohyb občanů EU v rámci Společenství, ale přesun státních příslušníků třetích států⁴ do EU. Příslušník třetího státu je osoba, jež má státní příslušnost státu, který není členem EU.

1 IOM: Glossary on Migration. IOM, Ženeva, 2004. ISSN 1813-2278, s. 41. Imigrace a emigrace potom odlišují směr pohybu osob.

2 DVORÁKOVÁ M., *Mezinárodní migrace v ČR*, Brno 2006, Bakalářská práce (Bc.), Masarykova univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta, Geografický ústav, s. 9-10

3 ROGERS R., *The Politics of Migration in the Contemporary World. International Migration – Quarterly Review*, 1992, p. 33-56.

Zdroj: TVRDÝ L., *Migrace a její dopady na hostitelskou zemi*, Diplomová práce (Ing.), Ostrava 1997, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, s. 7

4 Nejen, že pojem „příslušník třetí země“ jasně odlišuje kategorii občanů jiných členských států EU od občanů nečlenských zemí, ale navíc, na rozdíl od pojmu „cizinec“, je pojmem neutrálním a neobsahuje negativní konotaci.

V první kapitole je nastíněn vývoj imigrační politiky na úrovni EU. Druhá, nejrozsáhlejší kapitola je věnována jednotlivým skupinám migrantů z hlediska aspektů prvního vstupu na území Společenství, pobytu v členském státě, pohybu v rámci EU, přístupu k zaměstnání a dalších oprávnění, vyhoštění a ztráty povolení k pobytu a procesních záruk. Třetí kapitola analyzuje danou problematiku z hlediska státu původu, přičemž největší pozornost je věnována Turkům. Poslední, čtvrtá kapitola se zabývá lidsko-právními aspekty daného tématu, zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a svobod.

Evropa byla po staletí a zejména v 19. století kontinentem, který více lidí opustilo, než kolik se na něm usadilo. V druhé polovině 20. století se však situace dramaticky mění.⁵ Podle zprávy Evropské komise pobývalo na území Evropské unie v lednu roku 2006 celkem 18,5 milionu státních příslušníků třetích zemí, což je 3,8 % z celkové populace v EU.⁶ Rozdíly však existují i mezi jednotlivými členskými státy. Například Česká republika byla v minulosti zemí spíše emigrační, postupem času se stala zemí tranzitní, přes kterou migranti směřovali do EU, nyní už ji můžeme považovat za zemi imigrační.⁷ Naproti tomu v EU jsou země, které jsou zeměmi již tradičně imigračními. Patří mezi ně například Nizozemí, jenž bylo vždy považováno za multikulturní stát, k přistěhovalcům velmi tolerantní. Z dostupné literatury však vyplývá, že postoj Nizozemců se během posledních let změnil a společnost začala považovat imigraci za problém, který je třeba vyřešit. Podobným vývojem prošla i Belgie a Francie.

Protože jsou uvedené státy členy EU, nemají již v oblasti přistěhovalectví zcela volnou ruku. Cílem této diplomové práce je analyzovat přístup EU k této problematice, zhodnotit jak Evropská unie pokročila ve vytváření společné přistěhovalcké politiky, jak se postavila k odlišným požadavkům členských států a zda se jí povedlo překlenout jejich rozdílné historické postavení. Kromě analýzy používám v práci také komparativní metodu. Práce porovnává jednak jednotlivé skupiny migrantů

5 SCHNEIDER H., Towards a European Migration Policy: From Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague in SCHNEIDER - CARRERA S., Migration, Integration and Citizenship, A Challenge of Europe's Future, Volume II : The Position of Third Country Nationals in Europe, Forum Maastricht 2005, ISBN 9077828028, p. 12

6 Communication from the Commission, Third Annual Report on Migration and Integration, COM(2007) 512, s. 3

7 Podle ČSÚ bylo v roce v roce 2007 saldo zahraniční migrace téměř 84 tisíc osob. Zdroj: ČSÚ, dostupné z <[http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/B900435611/\\$File/400708a7.pdf](http://www.czso.cz/csu/2008edicniplan.nsf/t/B900435611/$File/400708a7.pdf)>, [cit. 2009-06-23]

z hlediska vybraných aspektů a jednak postavení státních příslušníků třetích zemí podle zemí původu. Text diplomové práce je dokončen k právnímu stavu 30.6.2009.

2. Legislativně – politický vývoj společné přistěhovalecké politiky

Politika týkající se víz, azylu a přistěhovalectví se v určitých aspektech liší od ostatních politik Evropského společenství. Jde o odvětví, které je velmi dynamické a současně kontroverzní. Legislativní vývoj, který měl nakonec dospět k vytvoření společné vízové, azylové a přistěhovalecké politiky lze rozdělit do čtyř období.

2.1. Období do přijetí Maastrichtské smlouvy

Do poloviny 80. let se spolupráce členských států Evropského společenství v oblasti azylu a přistěhovalectví zaměřovala především na boj s terorismem. V roce 1985 však Francie, Nizozemí, Belgie, Lucembursko a Německo podepsaly ve městě Schengen úmluvu, ve které se zavázaly k vytvoření společného prostoru bez vnitřních hranic a k úplnému odstranění hraničních kontrol uvnitř tohoto prostoru. Za první Schengenskou úmluvou následovala druhá úmluva v roce 1990, která nabyla účinnosti v roce 1995. Tato spolupráce však zatím probíhala mimo rámec Společenství na mezivládní úrovni.

V roce 1987 vstoupil v platnost Jednotný evropský akt, který zavedl pojem jednotného trhu jako oblasti bez vnitřních hranic, tím se přistěhovalectví a azyl dostaly do popředí společného evropského zájmu.

V listopadu 1993 vstoupila v účinnost Maastrichtská smlouva, která vytvořila druhý a třetí pilíř Evropské unie. Třetí pilíř je obsažen v hlavě VI Maastrichtské smlouvy a byl nazván „Ustanovení o spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí“. Do tohoto třetího pilíře byla zařazena právě spolupráce v oblasti azylové a přistěhovalecké politiky a překračování vnějších hranic Společenství. Úmluva dále stanovila proces, kterým měla být v této oblasti přijímána rozhodnutí. Většina rozhodnutí měla charakter mezinárodní smlouvy, která musela být jednomyslně schválena vládami členských států a poté ratifikována národními parlamenty. V důsledku toho bylo přijímání rozhodnutí v této oblasti velmi zdlouhavé a těžkopádné.⁸

8 SCHNEIDER H., cit. op. (5), str. 23

2.2. Období od přijetí Amsterdamské smlouvy do přijetí programu v Tampere

Dne 1. 5. 1999 vstoupila v účinnost Amsterdamská smlouva, jeden z nejdůležitějších dokumentů přistěhovalecké politiky. Amsterdamská smlouva pozměnila Smlouvu o založení Evropského společenství tak, že vytvořila novou Hlavu IV. nazvanou „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Tím byly oblasti přistěhovalectví a azylu přesunuty ze sféry mezinárodní spolupráce do prvního pilíře a byly tak „zkomunitarizovány“.⁹ Na tomto místě je třeba zdůraznit, že pro Velkou Británii, Irsko a Dánsko jsou Protokolem stanovena pravidla pro platnost této hlavy. Velká Británie a Irsko mají možnost oznámit předsedovi Rady, že se budou přijímání a používání určitého opatření účastnit. Tuto možnost mají i po přijetí daného opatření. Dánsko však pro sebe zcela vyloučilo platnost čtvrté hlavy SES a rozhodne-li se některé opatření přijmout, vzniká mu vůči ostatním státům povinnost dle mezinárodního práva.¹⁰

Do prvního pilíře bylo Amsterdamskou smlouvou zařazeno také tzv. schengenské *acquis*. Amsterdamská smlouva také stanovila, pro která opatření již nebude třeba jednomyslného schválení v Radě. Na to v roce 2004 navázalo rozhodnutí Rady¹¹, které zrušilo požadavek jednomyslnosti pro další skupinu opatření. Požadavek jednomyslnosti však dosud trvá pro oblast legální migrace, konkrétně jde o čl. 63 bod 3 písm. a) a čl. 64 SES.

V říjnu roku 1999 se konal summit Evropské rady v Tampere. Výsledkem zasedání se stal tzv. Program z Tampere nazvaný také „Na cestě k unii svobody bezpečnosti a práva: Milníky z Tampere“. Tento pětiletý plán stanovil tři základní prvky společné přistěhovalecké politiky. Prvním prvkem bylo partnerství se zeměmi původu přistěhovalců, druhým spravedlivé zacházení s příslušníky třetích zemí srovnatelné se zacházením s občany Unie a třetím prvkem řízení migračních toků. Program z Tampere obsahoval ještě čtvrtý prvek, který se však netýká přistěhovalecké politiky nýbrž azylu, a jde o vytvoření společného jednotného azylového systému.

9 *tamtéž*, str. 23

10 čl. 69 SES, Protokol o postavení Dánska a Protokol o postavení Spojeného království a Irska

11 2004/927/ES: Rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy, Úř. věst. L 396, 31.12.2004, s. 45—46

2.3. Období mezi zasedáním v Tampere a Haagským programem

Ambiciózní vize společné, zcela europeizované přistěhovalecké politiky však brzy vzala za své. Teroristické útoky v New Yorku v roce 2001 (a později v Madridu v roce 2004) způsobily to, že středem zájmu se stal boj proti nelegální migraci a terorismu a klíčový bod celého tamperského programu, tedy legální migrace, ustoupil do pozadí.¹² Ke změně došlo až během řeckého předsednictví v roce 2003. V tomto období byly přijaty 2 velmi důležité směrnice: směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty. Dalším legislativním dokumentem, který zasahuje do postavení státních příslušníků třetích zemí je směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Směrnice upravuje zejména postavení občanů členských států ES, nicméně se dotýká i státních příslušníků třetích zemí, jsou-li rodinnými příslušníky občana Unie.

Na Program z Tampere navázal v listopadu 2004 nový Haagský program¹³, vytvořený opět na období pěti let. Zde je třeba si uvědomit, že Haagský program vznikl za zcela jiných politických okolností než program z Tampere. V jeho znění se odrazily již výše zmíněné teroristické útoky, ale také významné rozšíření Evropské unie o 10 států a připravovaná Smlouva o Ústavě pro Evropu.¹⁴ Kritici Haagskému programu vytýkají, že se příliš soustředí na oblast bezpečnosti, zejména na boj s terorismem, organizovaným zločinem a obchodováním s lidmi, na úkor oblastí svobody a spravedlnosti. Také úprava základních lidských práv a jejich ochrany je v tomto dokumentu pojata velmi skromně.¹⁵ Evropská rada zdůraznila, že stanovení počtu migrujících pracovníků spadá do působnosti členských států. Zároveň však odkazuje na jednání o zelené knize o pracovní migraci a vyzývá Komisi, aby předložila plán politiky

12 SCHNEIDER H., op.cit. (5), str. 25

13 Haagský program byl přijat Evropskou radou na summitu v Bruselu ve dnech 4.-5.11.2004 jako Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii

14 [online] web.mvcr.cz/archiv2008/eunie/agenda/presentatione.ppt [cit. 2009-02-08]

15 ČÍŽINSKÝ P., *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva*, [online], 2005, dostupné z <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957167>> [cit. 2009-02-08] nebo BALZACQ, T., CARRERA S., *Migration, borders and asylum: trends and vulnerabilities in EU policy*, CEPS, 2005, ISBN 9290795727, str. 6

legální migrace.¹⁶ Tato dvě prohlášení působí mírně protichůdným dojmem. Na jedné straně se Evropská rada vzdává svého cíle z Tampere upravit na evropské úrovni celou přistěhovaleckou politiku včetně tzv. ekonomické migrace, na druhé straně právě tento bod vyzdvihuje a vyzývá Komisi k činnosti. Rozpačitý přístup Evropské rady k tomuto tématu je předzvěstí budoucího vývoje. Zatímco návrh směrnice o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby byl přijat pod číslem 2004/114/ES, k přijetí směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích států za účelem zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti dosud nebyl nalezen dostatečný politický konsensus. V prosinci 2005 Komise uposlechla výzvy Evropské rady a přijala Plán politiky v oblasti legální migrace¹⁷. V tomto dokumentu Komise ustoupila od záměru stanovit v jediné směrnici podmínky pro vstup a pobyt všech státních příslušníků třetích zemí, kteří chtějí vstoupit na pracovní trhy členských států. Komise dala přednost přijetí balíku opatření, které upraví postavení vybraných kategorií přistěhovalců.¹⁸ Mimo tyto plánované kroky byla přijata také směrnice 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Dalším důkazem o tom, že Haagský program slevil z původních ambiciózních představ o společné přistěhovalecké politice je fakt, že se již nezmiňuje o spravedlivém zacházení s příslušníky třetích zemí srovnatelném se zacházením s občany Unie, ale odkazuje na integraci těchto skupin obyvatelstva.

2.4. Současný stav

V říjnu roku 2008 v době, kdy předsednictví EU náleželo Francii, přijala Evropská rada Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu. Jde sice o právně nezávazný dokument, který nicméně může ovlivnit vývoj společné evropské imigrační politiky.

16 Haagský program, Úř. věst. C 053, 3. 3. 2005, str. 4

17 Sdělení Komise, Plán politiky v oblasti legální migrace, KOM/2005/0669, [online], dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=419936:cs&lang=cs&list=451539:cs,419936:cs.&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=Plán%20politiky%20v%20oblasti%20legální%20migrace>, [cit. 2009-02-07]

18 Směrnice upravující postavení vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí, tzv. směrnice o modrých kartách již byla přijata. Směrnice o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce byla předána Radě. Postupně by měly být také přijaty směrnice týkající se sezónních pracovníků a vnitropodnikových transferů a úprava podmínek vstupu a pobytu placených stážistů pravděpodobně v rámci již existující směrnice 2004/114/ES.

Haagský program byl přijat na období pěti let, a to končí právě uplynutím roku 2009. V druhé půli roku 2009 se očekává přijetí nového plánu na léta 2010-2014. Evropský pakt o přistěhovalectví a azylu byl zamýšlen jako ukazatel směru, kterým by se měl nový plán ubírat. Celkově je Pakt velmi konzervativním dokumentem. V podstatě se dá říci, že v oblasti legální migrace upouští od vize společné přistěhovalecké politiky. Podle Paktu si každý členský stát má sám rozhodnout o podmínkách přijímání legálních migrantů na svém území a případně stanovit jejich počet. Zatímco stanovení kvót se objevilo již v Haagském programu, prohlášení o tom, že každý členský stát si sám stanoví podmínky přijímání legálních migrantů, je novinkou. Nabízí se otázka, jak se bude v budoucnu řešit rozpor mezi tímto prohlášením a čl. 63 odst. 3 písm. a) SES¹⁹. Pakt doporučuje státům, aby zavedly tzv. „selektivní“ přistěhovaleckou politiku, tedy aby braly ohled na potřeby trhu práce své země a také na dopad, který může mít jejich politika na ostatní členské státy. S tím souvisí i prohlášení, aby EU zvýšila svou přitažlivost pro vysoce kvalifikované pracovníky. Jako problematické se jeví také ustanovení o slučování rodin. Pakt vyzývá státy, aby ve svých předpisech zohlednily své absorpční kapacity a vzaly v úvahu schopnost začlenění rodin s ohledem na jejich finanční a ubytovací možnosti a znalost jazyka. Jako by Evropská rada zapomněla na to, že tato problematika je již upravena na evropské úrovni ve směrnici 2003/86/ES.²⁰

Další vývoj migrační politiky EU se samozřejmě bude odvíjet i od jiných skutečností. V době psaní této diplomové práce se očekává ratifikace Lisabonské smlouvy, která zasáhne i do úpravy přistěhovalecké politiky. Především už k přijetí opatření v oblasti legální migrace nebude třeba jednomyslnosti všech členů Rady. Taková změna velice usnadní rozhodování. Jedním z důvodů, proč doposud nebyly přijaty směrnice předpokládané Plánem politiky v oblasti legální migrace, je právě obtížné dosahování konsenzu v Radě. Orgány EU jsou si vědomy, že s přijetím Lisabonské smlouvy se procedura přijímání opatření zjednoduší, a tak se s přijímáním nových směrnic příliš nespíchá. Lisabonská smlouva také nově obsahuje ustanovení o právu států na stanovení objemu státních příslušníků třetích zemí přicházejících za

19 čl. 63 bod 3 písm. a) SES stanoví: „Rada přijme postupem podle čl. 67 ...3. opatření týkající se přistěhovalecké politiky v následujících oblastech: a) podmínky vstupu a pravidla podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin.“

20 K pravomoci států v oblasti slučování rodin se vyjádřil také ESD v rozsudku C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, [2006], Sbírka rozhodnutí, strana I-05769

prací.

Už výše bylo naznačeno, že se v nejbližší době očekává přijetí několika směrnic na základě Plánu politiky v oblasti legální migrace, které upraví podmínky pro vstup a pobyt určitých kategorií osob.

Na závěr této kapitoly bych ráda zasadila problematiku přistěhovalectví ze třetích států do současného ekonomicko-politického kontextu, který také může vývoj v nejbližších měsících či letech ovlivnit. V době psaní této práce se ekonomiky téměř všech zemí celého světa dostaly do recese. Mnoho podniků postihl bankrot, jiné jsou nuceny propouštět zaměstnance, aby se zachránily. Milióny lidí tak přicházejí o práci. Zatím se nezdá být příliš pravděpodobné, že by hospodářská krize již dosáhla svého dna, naopak se očekává, že se situace bude nadále zhoršovat. Členské státy budou ještě méně vstřícné k přijímání občanů zemí, které do Evropského společenství nepatří, zejména, přicházejí-li tito lidé za prací. Členské státy se také obávají, že s velkým počtem nezaměstnaných cizinců ze třetích zemí může dojít k nárůstu kriminality. Považuji za velmi pravděpodobné, že se tyto obavy odrazí i v přípravě dalších legislativních aktů v oblasti azylové, přistěhovalecké a vízové politiky EU.

3. Právní úprava legální migrace v sekundárním právu ES/EU

Náplní následující kapitoly bude analýza a srovnání určitých aspektů jednotlivých směrnic, které se týkají legální migrace. Jde o tyto směrnice: 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu. Zcela čerstvě byl ukončen legislativní proces tzv. směrnice o modrých kartách²¹, směrnice již také vyšla v Úředním věstníku Společenství, a proto je do této diplomové práce také zahrnuta.²² Další návrh směrnice o sjednoceném postupu vyřizování žádostí státních příslušníků třetích zemí o jediné povolení k pobytu a výkonu práce na území členského státu a o společném souboru práv pro pracovníky z třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě a návrhy směrnic týkající se sezónních pracovníků, vnitropodnikově převáděných pracovníků a placených stážistů nejsou v této práci diskutovány.²³ V úvodu rozeberu cíle a osobní působnost jednotlivých právních dokumentů, na základě kterého mohou příslušníci třetích zemí pobývat v EU, v další části se zaměřím na srovnání následujících aspektů: přijetí a vstup státních příslušníků třetích zemí na území ES, právo pobývat na území ES a svoboda pohybu, práva, která plynou státním příslušníkům třetích zemí z jejich statusu zejména ve vztahu k zaměstnání, vyhoštění a opravné prostředky.

3.1. Právní úprava jednotlivých kategorií legálních migrantů

3.1.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti

Směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, měla za cíl vytvořit nový status pro

21 Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, Úř. věst. L 155, 18.6.2009, s. 17-29

22 Státy na implementaci nové směrnice 2 roky, tedy jsou povinny je implementovat do svých právních řádů do 19.6.2011.

23 Přijetí směrnice o sjednoceném postupu při vyřizování žádostí o jediné povolení k pobytu a k výkonu práce se očekává v nejbližší době.

příslušníky třetích zemí s dlouhodobým pobytem. Směrnice si nekladla za cíl nahradit vnitrostátní úpravu.²⁴ Z toho plyne, že osoby, které získaly obdobný status po splnění výhodnějších podmínek vnitrostátního práva některého z členských států, nepožívají výhod této směrnice, a to zejména pokud jde o pobyt v ostatních členských státech, jak výslovně stanoví čl. 13. Podle některých odborníků je ale toto ustanovení problematické, neboť ostatní členské státy budou muset zkoumat podmínky, za kterých byl udělen status DPR v prvním státě, což může být obtížné.²⁵ Někteří příslušníci třetích zemí jsou z působnosti směrnice vyloučeni. Jde o studenty, kteří mají vlastní úpravu. Zahrnuti nejsou ani osoby, které pobývají na území EU dočasně (sezónní či dočasně vyslaní pracovníci, au-pair atd.)²⁶ Směrnice se nevztahuje ani na uprchlíky a osoby požívající doplňkovou ochranu a na diplomatické pracovníky.²⁷ Pro nabytí statusu DPR je třeba splnit tři základní podmínky. Za prvé státní příslušník třetího státu musí oprávněně bezprostředně před podáním žádosti nepřetržitě po dobu pěti let pobývat na území členského státu, kde podal žádost.²⁸ Žadatel musí podle čl. 5 odst. 1 písm. a) prokázat, že má pravidelné a stálé příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jeho výživy a výživy jeho rodinných příslušníků. Za třetí musí mít žadatel zdravotní pojištění, které kryje všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům dotyčného členského státu.²⁹ Kromě těchto podmínek ustanovení čl. 5 odst. 2 dává státům možnost požadovat po žadateli, aby dodržoval integrační opatření podle vnitrostátního práva, státy mohou podle ustanovení čl. 6 odst. 1 zamítnout žádost z důvodu veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.³⁰

Na pojem „integrační opatření“ narazíme i v dalších právních instrumentech v oblasti přistěhovalecké politiky. Tento institut však sklídil od odborníků na migrační

24 PAPAGIANNI, G., *Institutional and policy dynamics of EU migration law*, Leiden; Boston : Martinus Nijhoff, c2006, ISBN 90-04-15279-2

25 BOELAERT-SUOMINEN, S., *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third Country Nationals Who Are Long-Term Residents: Five Paces Forward and Possibly Three Paces Back*, Common Market Law Review, 2005, Vol. 42, Kluwer Law International, s. 1011-1052

26 čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25.11.2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, Úř. věst. L 116, 23.1.2004, s. 33-53

27 V současné době však existuje návrh, kterým by se měla působnost této směrnice rozšířit i na osoby požívající mezinárodní ochrany, tedy na uprchlíky a osoby požívající doplňkové formy ochrany, KOM/2007/0298

28 čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

29 čl. 5 odst. 1 písm. b) *tamtéž*

30 K pojmu veřejného pořádku a bezpečnosti viz blíže v kapitole 3.5.

právo velikou kritiku. Např. podle Boelaert-Suominen je tento pojem Achillovou patou směrnice. Podle této autorky jde o diskriminační opatření, které nemá stanovené žádné limity. Integrovaná opatření vedou k zaházení rozdílů v náboženském, sociálním chování a potlačuje národní zvyklosti. Státy by dokonce mohly nastavit laťku těchto opatření tak vysoko, že nebudou splnitelná.³¹ V souvislosti s jinou skupinou státních příslušníků třetích zemí (rodinní příslušníci příslušníka třetího státu) hodnotí integrační opatření také E. Guild. Ta označuje požadavek integrace téměř za xenofobní. Podle ní je v srdci pojmu integrace nenávisť k odlišnosti a pojem implicitně požaduje, aby se příslušníci třetích zemí v EU vzdali své totožnosti a začali nový život s občany členského státu. Autorka kritizuje, že Unie chrání před požadavkem integrace občany Unie a jejich rodinu, ale od občanů třetích zemí a jejich rodin v Unii integraci vyžaduje.³²

K integračním podmínkám³³ se v souvislosti se slučováním rodiny vyjádřil i ESD v rozsudku C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*. Parlament zastával názor, že podmínka integrace požadovaná směrnicí 2003/86/ES³⁴ o právu na sloučení rodiny není v souladu s čl. 8 EÚLP³⁵, který zaručuje právo na rodinný život. ESD však námitky Parlamentu neuznal s odůvodněním, že čl. 8 EÚLP neukládá členským státům povinnost umožnit sloučení rodiny na svém území a napadené ustanovení tak pouze zachovává prostor pro uvážení členského státu. Nezbytnost integrace může dle ESD vyplývat z několika oprávněných cílů zásahu do práva na rodinný život, jak je stanoví čl. 8 odst. 2 EÚLP. ESD navíc uvádí, že neexistence definice pojmu integrace neopravňuje členské státy užívat tento pojem v rozporu s obecnými zásadami ES.³⁶

31 BOELAERT-SUOMINEN, S., op. cit., (25), s. 1023

32 GUILD, E., *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, Kluwer Law International, 2004, ISBN 9041123040, 9789041123046, s. 123

33 Z postupu členských států při přijímání směrnice 2003/109/ES vyplývá úmysl rozlišit „integration measures“ a „integration conditions“. „Integration conditions“ kladou na přistěhovalce větší požadavky, neboť mohou například zahrnovat i požadavek složení jazykové zkoušky. České verze tento rozdíl neberou v úvahu. Na některých místech je pojem „integration conditions“ přeložen jako integrační opatření, na jiných jako integrační podmínky.

34 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. L 251, 3. 10. 2003, s. 12—18

35 209/1992 Sb. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů

36 C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, op. cit. (20), body 66 - 71

3.1.2. Rodinní příslušníci

Právo na rodinný život a na sloučení rodiny plyne z mezinárodního práva a tato problematika je podrobněji popsána na jiném místě této práce. V této části se zaměřím pouze na právní předpisy, které ES přijalo k zajištění výše uvedených práv.

Rodinné příslušníky je třeba rozdělit do dvou skupin. První skupinu tvoří rodinní příslušníci příslušníka třetího státu, který je z různých důvodů oprávněn pobývat na území EU, a tito rodinní příslušníci jsou státními příslušníky třetí země. Na tyto osoby se vztahuje směrnice 2003/86/ES. Sloučením rodiny dle této směrnice se rozumí vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajících v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt za účelem zachování celistvosti rodiny bez ohledu na to, kdy rodinné vztahy vznikly, zda před nebo po vstupu státního příslušníka třetí země na území členského státu.³⁷ Směrnice se použije v případě, že osoba usilující o sloučení rodiny je držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok a lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu³⁸. V určitých případech je však působnost směrnice vyloučena. Jde o situace, kdy osoba usilující o sloučení je žadatelem o přiznání právního postavení uprchlíka, požívá podpůrné formy mezinárodní ochrany nebo je žadatelem o toto postavení nebo pokud pobývá v členském státě na základě dočasné formy ochrany. Někteří autoři se domnívají, že explicitní vyloučení těchto osob je nadbytečné, neboť jsou vyloučeni už tím, že u nich nelze odůvodněně předpokládat získání práva trvalého pobytu.³⁹ Pokud však osoba usilující o sloučení rodiny získá postavení uprchlíka, směrnice se na ni bude vztahovat. Pro slučování rodin uprchlíků je zavedena příznivější úprava. Požadavek předpokládaného trvalého pobytu má dle důvodové zprávy k návrhu směrnice⁴⁰ vyloučit osoby, které pobývají v členském státě pouze dočasně, zejména au-pair, výměnné studenty atd. Na směrnici o právu na sloučení rodiny odkazuje i nová směrnice o modrých kartách, ale stanoví od obecné úpravy určité odchylky.

Druhou skupinu tvoří rodinní příslušníci občana členského státu EU, kteří ale sami mají občanství třetího státu. Jejich postavení je upraveno směrnicí

37 čl. 2 písm. d) směrnice o právu na sloučení rodiny

38 čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86 o právu na sloučení rodiny

39 OOSTEROM-STAPLES, H., The Family Reunification Directive: A Tool Preserving Member State Interest or Conducive to Family Unity in BALDACCINI, A. et al. *Whose freedom, security and justice, EU immigration and asylum law and policy*, Oxford: Hart 2007, ISBN 9781841136844

40 Amended proposal for a Council directive on the right to family reunification, /* COM/2002/0225 final - CNS 1999/0258 */, OJ C 203E, 27.8.2002, odst. 136–141

2004/38/ES⁴¹. Podmínkou pro aplikaci směrnice však je, že občan EU se stěhuje z jednoho členského státu o druhého. Občan EU, který zůstane v členském státě, jehož občanství má, se musí spolehnout pouze na vnitrostátní právní úpravu. Podle výkladu ESD jde o čistě vnitrostátní situaci. Na úrovni komunitárního práva v současné době neexistuje žádná úprava sloučení rodiny občanů Unie, kteří nevyužijí své právo na volný pohyb. Pro příslušníky třetích zemí podle směrnice 2003/86/ES neexistuje obdobná podmínka. Pokud má některý členský stát přísnější vnitrostátní úpravu pro slučování rodin svých občanů, může snadno dojít k obrácené diskriminaci. Občané EU by tak mohli být nuceni, aby vykonali své právo na volný pohyb v rámci EU jen pro to, aby se na ně směrnice 2004/38/ES vztahovala, což někteří označují za zneužívání práva.⁴²

3.1.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci

Postavení studentů, žáků na výměnných pobytech, neplacených stážistů a dobrovolníků je upraveno směrnicí 2004/114/ES⁴³. Směrnice stanoví podmínky pro přijímání výše uvedených osob ze třetích států na dobu delší než 3 měsíce. Členské státy jsou však povinny implementovat směrnici jen v případě státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o přijetí na území členského státu za účelem studia. Studium se dle čl. 2 písm. b) rozumí studium na vysoké škole. V ostatních případech je použití směrnice dobrovolné.⁴⁴ V budoucnosti by mělo dojít k rozšíření působnosti směrnice také na placené stážisty a au-pair. Směrnice se nevztahuje na žadatele o azyl a osoby požívající podpůrné či dočasné formy ochrany, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli vyhoštěni, ale jejich vyhoštění bylo odloženo, na rodinné příslušníky občanů Unie a kteří uplatnili své právo na volný pohyb, na DPR dle směrnice 2003/109/ES (podle důvodové zprávy mají tito DPR vlastní úpravu studia v čl. 16 směrnice o DPR) a na pracovníky či samostatně výdělečné osoby. V čl. 23 směrnice poskytl státům možnost nevydávat po dobu dvou let od data, do kdy měla být provedena implementace směrnice, povolení k

41 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s.77-123

42 OOSTEROM-STAPLES, H., op. cit. (36), s. 458

43 Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, Úř. věst. L 375, 23. 12. 2004, s. 12—18

44 čl. 3 odst. 1, *tamtéž*

pobytu na základě směrnice. Tato lhůta však skončila dne 12. 1. 2009. Pokud by student chtěl získat postavení DPR podle směrnice 2003/109/ES, doba, kterou strávil v daném členském státě za účelem studia či odborného vzdělání, by se mu započítala pouze z jedné poloviny.⁴⁵ Důvodem je to, že směrnice o studentech upravuje vstup státních příslušníků třetích zemí za účelem dočasného pobytu. Aby studenti svých studijních pobytů nevyužívali pro získání statusu DPR, bylo nutné omezit započítávání těchto pobytů do doby nutné k získání statusu DPR. Směrnice se nedotýká příznivější úpravy, která vyplývá z mezinárodních smluv uzavřených Společenstvím i jednotlivými státy, rovněž je zachováno právo států přijmout úpravu příznivější pro příslušníky třetích zemí.⁴⁶ Z toho vyplývá, že směrnice si neklade za cíl sjednotit legislativu členských států v této oblasti.

3.1.4. Výzkumní pracovníci

Výzkumní pracovníci byli až do nedávna jedinou kategorií pracovníků, jejichž vstup a pobyt v EU je upraven sekundárním právem, konkrétně směrnicí 2005/71/ES⁴⁷. Účelem směrnice je zvýšit přitažlivost Společenství pro výzkumné pracovníky z celého světa a posílit jeho postavení jako mezinárodního centra výzkumu.⁴⁸ Výzkumný pracovník je definován pro účely této směrnice jako státní příslušník třetí země, který má náležitou vysokoškolskou kvalifikaci umožňující přístup k doktorandským programům, a který je vybrán výzkumnou organizací pro provedení výzkumného projektu, pro který se daná kvalifikace vyžaduje.⁴⁹ Velkou roli při přijímání vědeckých pracovníků ze třetích zemí hrají výzkumné organizace, které však pro přijímání musí být schváleny členským státem. Výzkumný pracovník uzavře s organizací tzv. smlouvu o hostování, ve které se zaváže k provedení výzkumného projektu. Podmínkou je, aby měl výzkumný pracovník dostatečné finanční prostředky na krytí svých výdajů a cestovních nákladů pro návrat do své země a dále zdravotní pojištění pro všechna rizika.⁵⁰ Členské státy mohou ve svém vnitrostátním právu

45 čl. 4 odst. 2 al. 2 směrnice 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

46 čl. 4 směrnice 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby

47 Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu, Úř. věst. L 289, 3. 11. 2005, s. 15—22

48 odst. 5 preambule, *tamtéž*

49 čl. 2 písm. d), *tamtéž*

50 čl. 6 odst. 1-3, *tamtéž*

zakotvit odpovědnost výzkumných organizací za náklady vynaložené na pobyt a navrácení výzkumného pracovníka, který neoprávněně setrval na území členského státu.⁵¹

3.1.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Nová směrnice 2009/50/ES zakládá postup pro přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí. Jde o druhou směrnici upravující ekonomickou migraci. V odůvodnění návrhu se uvádí, že EU je především cílovou destinací pro nekvalifikovanou pracovní sílu. Naproti tomu odborníci upřednostňují severoamerický kontinent, což oslabuje konkurenceschopnost EU. Jedním z důvodů je to, že odborníci mají ztíženou možnost stěhovat se z jednoho státu do druhého. Osoby, které budou chtít vstoupit do státu EU za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, budou muset mimo jiné splnit podmínku zvláštní způsobilosti, která se dokládá vyšší odbornou kvalifikací. Vyšší odbornou kvalifikací se rozumí vysokoškolské vzdělání (alespoň tříletý studijní program) nebo alespoň 5 let odborné praxe na úrovni srovnatelné s vysokoškolskou kvalifikací.⁵² Určité kategorie osob jsou z působnosti směrnice vyloučeni. Kromě osob, které pobývají v členském státě z důvodu mezinárodní ochrany, jsou vyloučeny i osoby, na které se vztahují jiné legislativní akty v oblasti přistěhovalecké politiky, jmenovitě výzkumní pracovníci, rodinní příslušníci občana Unie, dlouhodobě pobývajících rezidenti, sezónní pracovníci, vyslaní pracovníci a příslušníci třetích zemí, kteří požívají práva na volný pohyb na základě mezinárodních smluv, tedy např. občané zemí ESVO nebo Švýcarska.

3.2. První vstup státních příslušníků třetích zemí na území EU

3.2.1. Dlouhodobě pobývajících rezidenti

Směrnice 2003/109/ES první vstup na území Společenství neupravuje. Upravuje práva a povinnosti státních příslušníků třetích zemí, kteří již legálně pobývají na území členského státu. Samotný vstup je však ponechán na členských státech, případně na úpravě, kterou EU zavedla pro jiné kategorie osob.

⁵¹ čl. 5 odst. 3 směrnice, *tamtéž*

⁵² čl. 2 písm. b, písm. g) směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

3.2.2. Rodinní příslušníci

Směrnice 2003/86/ES stanoví, kterým osobám bude umožněn vstup na území Společenství za účelem sloučení rodiny. Konečné znění je nakonec velkým kompromisem, jenž obsahuje jen malé množství pravidel, které státy musí dodržovat. Pro směrnici je charakteristické velké množství výjimek a ustanovení, jejichž implementace je dobrovolná. Směrnice rozlišuje osoby, které je členský stát povinen na své území přijmout, a osoby, které přijmout může. Členský stát je povinen povolit vstup na své území manželovi/manželce osoby usilující o sloučení.⁵³ Vzhledem k odst. 11 preambule a čl. 4 odst. 3 dané směrnice se v případě polygamiího manželství vztahuje pojem manželka pouze na 1 osobu. Členské státy mohou požadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny a její manžel/ka dosáhli určitého věku (nejvýše 21 let) předtím, než dojde k jejich sloučení.⁵⁴ Druhou skupinou osob, které je členský stát povinen přijmout, jsou nezletilé svobodné děti, a to jak osoby usilující o sloučení, tak jeho manžela/manželky. Pokud je dítě potomkem buď pouze osoby usilující o sloučení či pouze jeho manžela/manželky, musí být dítě v opatrování této osoby a být na ní závislé. Hranice zletilosti se odvíjí od vnitrostátního práva toho kterého státu. Směrnice vyjmenovává další okolnosti, za kterých členský stát může vstup nezletilých svobodných dětí omezit. Za první jde o děti, pocházející z polygamiího manželství, které jsou dětmi manžela, na něhož se přijetí nevztahuje. Za druhé může členský stát prověřit, zda dítě, které je starší 12 let a přichází nezávisle na zbytku rodiny, splňuje podmínky integrace, které v době přijetí směrnice existovaly ve vnitrostátním právu.⁵⁵ Toto omezení však neplatí pro děti uprchlíků. Za třetí mohou členské státy požadovat, aby žádosti ohledně nezletilých dětí byly podávány před jejich 15 rokem, pokud tak stanovily vnitrostátní předpisy v době přijetí směrnice. Vstup a pobyt starších dětí by se v takových případech posuzoval opět podle vnitrostátního práva.⁵⁶

Směrnice dále jmenuje poměrně velké množství osob, které stát může na své území přijmout, ale není povinen tak učinit. Jde o nejbližší příbuzné v přímé vzestupné linii osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela, pokud jsou na ní závislé a nepožívají nezbytnou podporu rodiny v zemi původu. Dále jde o svobodné

53 čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

54 čl. 4 odst. 5, *tamtéž*

55 čl. 4 odst. 1 al. 3, *tamtéž*

56 čl. 4 odst. 6, *tamtéž*

nezletilé děti, které jsou ve společné péči s jinou osobou, zletilé svobodné děti, pokud se o sebe prokazatelně nedokážou postarat z důvodu zdravotního stavu. A konečně se jedná o nesezdaného partnera, s nímž osoba usilující o sloučení rodiny udržuje řádně doložený stálý dlouhodobý partnerský vztah, nebo osoba, se kterou je spojena registrovaným partnerstvím, a svobodné nezletilé děti a zletilé děti těchto osob, které se o sebe nemohou ze zdravotních důvodů starat.⁵⁷ Situaci, kdy tradiční rodina je privilegována, někteří autoři kritizují, neboť se odchyluje od předpisů v oblasti azylu, což narušuje jednotný evropský právní systém, a dále od norem mezinárodního práva (např. čl. 8 EÚLP), podle kterého nezáleží, zda jsou rodinná pouta právní či faktické povahy.⁵⁸

Zvláštní pravidla se vztahují na rodiny uprchlíků. Členský stát může rozšířit osobní působnost směrnice o další rodinné příslušníky, kteří jsou závislí na uprchlíkovi. Na druhou stranu může omezit působnost směrnice na uprchlíky a jejich rodinné příslušníky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před vstupem uprchlíka na území členského státu. Čl. 10 odst. 3 písm. a) směrnice však obsahuje ještě jedno kogentní ustanovení. Je-li uprchlíkem nezletilé dítě, jsou členské státy povinny povolit vstup jeho nejbližším příbuzným ve vzestupné linii bez dalších podmínek. Nemá-li takové příbuzné nebo nejde-li je zjistit, mohou členské státy povolit vstup jiným příbuzným či poručníkovi. Za všech okolností jsou ale členské státy povinny brát ohled na nejlepší zájmy dětí.⁵⁹

Kdo a jakým způsobem je oprávněn žádost podat určí členský stát. Žádost se zásadně podává, dokud rodinní příslušníci nejsou přítomni na území státu, avšak za určitých vhodných okolností lze posoudit žádost, i když už se rodinní příslušníci nacházejí na území čl. státu.⁶⁰ Jaké podmínky jsou „vhodné“ směrnice nestanoví, opět je zde velký prostor pro uvážení jednotlivých států. Žádost o vstup a pobyt může být zamítnuta z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.⁶¹ Členský stát může požadovat důkaz, že osoba usilující o sloučení rodiny má zajištěno ubytování obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti v dané oblasti, která odpovídá

57 čl. 4 odst. 1 písm. c), d), odst. 2, odst. 3, *tamtéž*

58 OOSTEROM-STAPLES, H., op. cit. (36), s. 469

59 čl. 5 odst. 5, směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

Ustanovení vychází z Úmluvy o právech dítěte.

60 čl. 5 odst. 3, *tamtéž*

61 čl. 6 odst. 1, *tamtéž*. Tyto pojmy jsou vysvětleny v kapitole 3.5.

obecným normám zdraví a bezpečnosti v daném státě, dále zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky a stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho i jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného státu.⁶² Toto se netýká rodinných příslušníků uprchlíků, které je členský stát povinen přijmout (manželka, v určitých případech děti). Členský stát by mohl po uprchlíkovi důkazy požadovat, pokud by žádost o sloučení rodiny podal po uplynutí 3 měsíců po získání statusu uprchlíka nebo pokud má osoba usilující o sloučení rodiny či rodinný příslušník zvláštní vztahy se třetí zemí, v níž je sloučení možné.⁶³ Členské státy mohou ve svých vnitrostátních předpisech stanovit výše diskutované integrační opatření (kapitola 3.1.1) a vyžadovat jejich plnění příslušníky třetích zemí. Pokud jde o uprchlíky a jejich rodinné příslušníky, je možné dodržování integračních opatření požadovat až po sloučení rodiny.⁶⁴ Členské státy mohou jako podmínku také stanovit, aby osoba usilující o sloučení rodiny legálně pobývala na území členského státu po určitou dobu před tím, než ke sloučení dojde. Tato doba nesmí přesáhnout 2 roky. Jestliže však původní vnitrostátní předpisy braly v úvahu přijímací kapacitu státu, mohou tyto členské státy zavést čekací lhůtu (maximálně tříletou) od doby podání žádosti do vydání povolení k pobytu rodinným příslušníkům.⁶⁵ Členské státy však nesmí tuto podmínku klást uprchlíkům.⁶⁶ Jakmile je žádosti vyhověno, členský stát povolí rodinným příslušníkům vstup a usnadní získání víz.⁶⁷

Odlišná situace nastane, je-li příslušník třetího státu rodinným příslušníkem občana EU, který využil svobody pohybu v rámci Společenství. Velké rozdíly existují už jen v samotné definici rodinného příslušníka, kterého je členský stát povinen přijmout na své území. Shodně se směrnicí 2003/86/ES je členský stát povinen přijmout na své území manželku/manžela občana Unie. Není zde ani fakultativně žádná věková podmínka, jako je tomu ve směrnici 2003/86/ES, která by měla pomoci zabránit účelovým sňatkům. Pouze odst. 28 preambule směrnice stanoví, že členské státy by

62 čl. 7 odst. 1, *tamtéž*

63 čl. 12 odst. 1, *tamtéž*

64 čl. 7 odst. 2, *tamtéž*

65 čl. 8, *tamtéž*. Týká se to Rakouska, které uplatňuje kvóty pro počet vydaných povolení k pobytu v určitém roce. V minulosti se stávalo, že kvóty byly v daném roce již naplněny a osoby požadující sloučení rodiny musely čekat i několik let. Rakouský ústavní soud však toto zrušil, neboť zde shledal rozpor s čl. 8 EÚLP. Od 1.1.2006 v souladu s tímto rozsudkem a se směrnicí je maximální „čekací doba“ na povolení 3 roky, poté musí být povolení ke sloučení rodiny udělen bez ohledu na kvóty.

66 čl. 12 odst. 2, *tamtéž*

67 čl. 13 odst. 1, *tamtéž*

měly být oprávněny přijmout opatření proti účelovým manželstvím a podobným podvodným pokusům o získání práva na volný pohyb a pobyt. Malý rozdíl je v přijímání registrovaných partnerů. Pokud právní řád členského státu zachází s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, je členský stát povinen registrovaného partnera přijmout.⁶⁸ Směrnice 2003/86/ES naproti tomu ponechává rozhodnutí o přijetí na členském státu a to i v případě, že jeho právní řád staví registrované partnerství na úroveň manželství. Rozdílný je i přístup k přijímání dětí. Směrnice 2004/38/ES neuznává pojem „dítě“, ale pojem „potomci v přímé linii“, což mohou být například i vnuci. Dle 2004/38/ES jsou členské státy povinny přijmout potomky v přímé linii občana Unie či jeho manžela/registrovaného partnera mladší 21 let.⁶⁹ Věková hranice je tedy na rozdíl od směrnice 2003/86/ES dána pevně. Tato odlišnost se projeví i v praxi, neboť ve většině evropských zemí je hranice zletilosti stanovena na 18 let. Členské státy mohou přijmout i potomka staršího 21 let, který je rodinným příslušníkem občana Unie, pokud je vyživovanou osobou. Směrnice 2004/38/ES nestanoví jako podmínku svobodný stav potomka. Okruh státních příslušníků třetích zemí, které je členský stát povinen přijmout, je zde rozšířen i o předky v přímé linii jak občana Unie, tak jeho manžela či registrovaného partnera, kteří jsou vyživovanými osobami.⁷⁰ Ze srovnání jasně vyplývá, že okruh osob, které je členský stát povinen přijmout na své území, je v případě směrnice 2004/38/ES širší. Členský stát je povinen usnadnit vstup všech ostatních rodinných příslušníků migrujícího občana Unie, kteří jsou vyživovanými osobami nebo členy domácnosti tohoto občana nebo jejichž vážné zdravotní důvody vyžadují osobní péči občana Unie. Ani občané Unie, kteří vykonali právo na volný pohyb ve Společenství, nejsou oprávněni ke sloučení se svým partnerem, se kterým mají řádně doložený trvalý vztah.⁷¹ Členské státy však opět mají povinnost jejich vstup usnadnit.

Pro vstup na území hostitelského státu⁷² není stanovena podmínka, aby státní příslušník třetí země předtím již legálně pobýval na území jiného členského státu.

68 čl. 2 odst. 1 písm. a), písm. b) ve spojení s čl. 3 odst. 1 a čl. 5 směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

69 čl. 2 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 3 odst. 1 a čl. 5, *tamtéž*

70 čl. 2 odst. 2 písm. d) ve spojení s čl. 3 odst. 1 a čl. 5, *tamtéž*

71 čl. 3 odst. 2, *tamtéž*. ESLP v některých případech uznal existenci rodinného života na základě pout existujících de facto, ale neexistujících de iure, viz např. *Johnston et al. v. Irsko*, rozsudek z 18.12.1986, Série A, č. 112, bod 56 nebo *Kroon et al. v. Nizozemí*, rozsudek z 27.10.1984, Série A, č. 297-C, bod 40.

72 dle čl. 2 odst. 3 směrnice 2004/38/ES stát, do kterého se občan Unie stěhuje, za účelem výkonu práva volného pohybu a pobytu

Tito rodinní příslušníci mohou tedy do hostitelského státu přijít přímo ze třetí země. Situace ovšem nebyla vždy zcela jednoznačná. V roce 2003 vydal soud rozsudek ve věci *Akrich*⁷³, který umožnil členským státům požadovat, aby příslušníci třetích států již legálně pobývali v jiném členském státě předtím, než jim bude umožněno, aby se na jejich území usadili spolu s občanem Unie. ESD tak vlastně uznal, že rozhodnutí o prvním vstupu na území Společenství je čistě na vnitrostátním právu členských států. Při rozhodování by však státy měly respektovat čl. 8 EÚLP. Osobně považují rozhodnutí *Akrich* za jistý exces, jenž nerespektoval ani judikaturu, která mu předcházela⁷⁴, ani na něj nenavázala judikatura následující.⁷⁵ Jelikož však přístup *Akrich* členským státům velmi vyhovoval, rychle zapracovaly požadavek „předchozího legálního pobytu“ do svých vnitrostátních předpisů (mezi státy stavějícími na rozsudku *Akrich* byla i ČR⁷⁶). Jasno do celé věci by mohl vnést nedávný rozsudek ESD *Metock*⁷⁷. V případě *Metock* šlo o 4 manželské páry, kde byl vždy jeden z manželů příslušníkem třetího státu a druhý migrující občan EU s pobytem v Irsku. Žádost o azyl byla státním příslušníkům třetích zemí zamítnuta, stejně jako žádosti o sloučení rodiny s tím, že nebyl splněn požadavek „předchozího legálního pobytu“. ESD rozhodl, že směrnice 2004/38/ES se vztahuje na rodinné příslušníky občana Unie bez ohledu na to, zda předtím pobývali v jiném členském státě. Podle ESD by měl být právní názor z rozhodnutí ve věci *Akrich* přehodnocen, neboť občané Unie mají právo vést normální rodinný život a jejich právu na volný pohyb nemají být kladeny žádné překážky.⁷⁸

Pro vstup není stanoven ani požadavek ubytování, zdravotního pojištění či pravidelných finančních zdrojů, jako je tomu v případě směrnice 2003/86/ES. Rodinní příslušníci se mohou připojit k občanovi Unie okamžitě. Ke vstupu na území hostitelského státu musí mít státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie, cestovní pas a vstupní vízum nebo pobytovou kartu dle čl. 10 směrnice.

73 C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich*, Rec. 2007 I-9607

74 Např. C-459/99, *MRAX v. Belgie*, Rec. 2002 I-6591

75 Např. C-1/05, *Yunying Jia v. Migrationverket*, Rec. 2007 I-1

76 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, [2008], KOM (2008) 840, s. 4, dostupné z http://www.mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf, [cit. 2009-06-18]

77 C-127/08, *Blaise Baheten Metock a další v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, rozhodnutí dosud nevyšlo ve sbírce rozhodnutí, je dostupné např. z <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=cs>

78 C-127/08, *Blaise Baheten Metock*, odst. 62, 63

Členské státy musí získání víza usnadnit a jsou povinny vydat je bezplatně v co nejkratší lhůtě.⁷⁹ Hostitelský stát může omezit svobodu pobytu i pohybu rodinného příslušníka ze třetího státu z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.⁸⁰ Díkce ustanovení o veřejném pořádku se však liší od díkce čl. 6 směrnice 2003/86/ES.⁸¹

Komunitární právo vytvořilo na úrovni rodinných příslušníků, kteří jsou občany nečlenských zemí dvojkolejnost. Pro občany Unie byl postupem času vytvořen systém, který je poměrně dobře chrání před neúměrnými zásahy států do jejich rodinného života. Definice rodinného příslušníka pro účely sloučení rodiny je široká, podmínky pro sloučení přiměřené. Výše jsem uvedla, že odborné kruhy kritizují neexistenci práva na sloučení rodiny pro občany EU, kteří nevyužili práva na volný pohyb. Ovšem je třeba zmínit, že jiní pokládají za úspěch, že občané Unie jsou motivováni k využití práva na volný pohyb, a díky výhodám si navíc začnou více cenit unijního občanství.⁸² Je ovšem třeba klást si otázku, zda toto „využívání“ práva na volný pohyb není spíše „zneužíváním“ práva na volný pohyb. Pro příslušníky třetích zemí však tento model neplatí. Definice rodinných příslušníků je úzká a s mnoha výjimkami. Směrnice 2008/86/ES ponechává na uvážení států příliš mnoho záležitostí. Například státy mají přílišnou volnost v požadavcích na příjmy osoby usilující o sloučení. V podstatě mohou požadovat příjmy tak vysoké, že bude pro osobu usilující o sloučení nemožné podmínku splnit. Směrnice tak těžko vytváří pro příslušníky třetích zemí nějaký standard. Problematika tedy sice je upravena na úrovni EU, kontrola států nad touto oblastí však přetrvává.⁸³

Určité odchylky platí pro rodinné příslušníky osob přijatých na základě zvláštních směrnic. Pokud jde o rodinné příslušníky výzkumných pracovníků, budou se muset tyto osoby spolehnout na úpravu podle směrnice 2003/86/ES. Pro jejich přijetí však neplatí podmínka o pobytu osoby usilující o sloučení.⁸⁴ Podobné ustanovení platí i pro rodinné příslušníky držitelů modrých karet. Obecně platí úprava dle 2003/86/ES

79 čl. 5 odst. 1 a odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

80 čl. 27, *tamtéž*

81 Blíže k tomu v kapitole 3.5.

82 GUILD, E., op. cit. (32), s. 123

83 GUILD, E., op. cit. (32), s. 123

84 čl. 9 odst. 2 Směrnice 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

ovšem jsou stanoveny odchylky. Osoba usilující o sloučení (v tomto případě držitel modré karty) nebude muset splnit podmínku týkající se odůvodněného předpokladu, že trvalý pobyt získá, ani podmínku minimálně ročního pobytu na území členského státu.⁸⁵ Sloučení rodiny tak bude pro držitele modrých karet jednodušší. Mírnější úprava se týká i požadavku na splnění integračních opatření, které mohou být uloženy až poté, co bylo příslušným osobám právo na sloučení rodiny přiznáno.⁸⁶

3.2.3. Studenti, žáci, stážisti, dobrovolníci

Jak už bylo výše uvedeno, směrnice 2004/114/ES je obligatorní pouze co se týče studentů. V čl. 6 uvádí všeobecné podmínky, které musí příslušník třetího státu splnit, pokud chce na základě této směrnice vstoupit na území členského státu a pobývat v něm. Příslušník třetího státu musí předložit platný cestovní doklad, souhlas zákonných zástupců, je-li dle vnitrostátního práva nezletilý. Příslušník třetího státu musí mít sjednáno zdravotní pojištění proti všem rizikům a nesmí být považován za hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost a zdraví. V člancích 7 až 11 jsou stanoveny specifické podmínky pro jednotlivé kategorie. Státní příslušník třetí země, který má být přijat za účelem studia, musí splnit následující podmínky: musí být přijat vysokoškolskou institucí ke studiu a předložit důkaz, že během pobytu bude mít dostatečné prostředky k úhradě nákladů za pobyt, studium a zpáteční cestu. Pro účely této podmínky členský stát zveřejní minimální požadované měsíční prostředky. Fakultativně může členský stát požadovat, aby příslušník třetího státu předložil důkaz o dostatečné jazykové znalosti nebo také doklad o zaplacení poplatků požadovaných přijímací institucí.⁸⁷

Rozhodne-li se členský stát aplikovat směrnici v případě žáků účastnících se výměnných programů, musí se příslušník třetího státu vejít do věkového rozmezí stanoveného vnitrostátním právem, musí předložit důkaz o přijetí ke studiu a účasti na výměnném programu, doklad o tom, že organizace pořádající výměnné pobyty za něj přebírá odpovědnost zejména s ohledem na náklady na pobyt, studium, zdravotní péči a zpáteční cestu a musí být ubytován u rodiny, která splňuje kritéria stanovená vnitrostátním právem. Členský stát se může rozhodnout, že bude přijímat žáky pouze na

85 čl. 15 odst. 2 návrhu směrnice Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

86 čl. 15 odst. 3, *tamtéž*

87 čl. 7 směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby

základě reciprocity.⁸⁸

Neplacení stážisté, v případě, že stát přijme úpravu směrnice, musí před přijetím do země podepsat smlouvu o odborné přípravě v souladu s vnitrostátním právem daného členského státu. Stejně jako studenti musí mít dostatečné finanční zdroje a stát pro tyto účely zveřejní jejich minimální měsíční výši. Členské státy mohou požadovat, aby stážista prošel jazykovou přípravou.⁸⁹

Obdobné podmínky jsou stanoveny i pro dobrovolníky. I tyto osoby se musí stejně jako žáci vejít do věkového rozmezí stanoveného vnitrostátním právem, předložit dohodu s odpovědnou organizací, která obsahuje rozpis úkolů a prostředků na celou dobu pobytu, doklad o tom, že organizace zajišťující program sjednala odpovědnost za škod vůči třetím osobám a převzal za dobrovolníka odpovědnost, zejm. co se týče nákladů na obživu, zdravotní péči a zpáteční cestu. I zde může členský stát požadovat, aby dobrovolník získal základní znalosti o jazyku daného státu, a navíc ještě o jeho historii a společenské struktuře.⁹⁰

Pokud jde o víza, není zde stanovena žádná povinnost pro státy ohledně zavedení zkráceného řízení nebo usnadňování jejich získání. Ustanovení čl. 19 směrnice pouze zavádí možnost, aby příslušný orgán členského státu uzavřel dohodu o zkráceném řízení s vysokoškolskou institucí nebo organizací odpovědnou za výměnné programy. I tato směrnice je charakteristická širokou diskrecí, která náleží členským státům.

3.2.4. Výzkumní pracovníci

Směrnice 2005/71/ES upravuje první vstup vědeckých pracovníků na území Společenství. Aby byl vědecký pracovník oprávněn vstoupit na území členského státu, musí předložit následující dokumenty: platný cestovní doklad, dohodu o hostování (viz kap. 3.1.4.), prohlášení výzkumné organizace o finanční odpovědnosti, pokud ho přijímací stát vyžaduje.⁹¹ Podmínkou také je již tradiční ustanovení o tom, že příslušník třetího státu nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost a

88 čl. 9, *tamtéž*

89 čl. 10, *tamtéž*

90 čl. 11, *tamtéž*

91 čl. 7 odst. 1 písm. a) až c) směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

zdraví.⁹² Tím, že se výzkumná organizace podílí velkou mírou na procesu přijímání výzkumných pracovníků, by mělo dojít ke zrychlení a usnadnění celého procesu.

Ustanovení čl. 14 směrnice se týká žádosti o přijetí. Směrnice ponechává na vůli členských států, zda žádost podá výzkumná organizace nebo pracovník. Důležité je, aby se pracovník v době podání žádosti nenacházel na území členského státu, do kterého chce být přijat. Pokud by se tam již nacházel, je úprava ponechána na vnitrostátním zákonodárství. Kladné vyřízení žádosti ani zde neznamená automatické poskytnutí víza. Členské státy mají pouze povinnost poskytnout těmto státním příslušníkům třetích zemí veškeré prostředky pro získání víz.

3.2.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Nová směrnice obsahuje, stejně jako jiné směrnice týkající se legálního přistěhovalectví, ustanovení o tom, že příznivější ustanovení v mezinárodních smlouvách nejsou dotčena.⁹³ Dotčeno není ani právo členských států přijímat příznivější opatření týkající se vstupu a pobytu osob, na něž se směrnice vztahuje, ovšem s výjimkou vstupu do prvního členského státu.⁹⁴

Domnívám se, že tato výjimka je velmi důležitá a zcela logická. Důvodová zpráva vysvětluje, že příčinou výše uvedeného omezení je obava z narušení působnosti směrnice. Jelikož podmínky pro pobyt ovlivňují situaci státních příslušníků třetích zemí pouze ve vztahu k danému čl. státu, není možnost čl. států přijímat příznivější opatření vyloučena.⁹⁵ Zastávám názor, že směrnice se v tomto bodě dotýká klíčového bodu celé společné imigrační politiky. Pokud jeden stát umožní příslušníku členského státu vstup na své území, ovlivňuje tím samozřejmě imigrační politiku dalších členských států, neboť jednotlivé směrnice dávají za určitých podmínek státním příslušníkům třetích zemí možnost přestěhovat se do druhého členského státu. Překvapuje mne proto, že toto omezení není zmíněno v ostatních směrnících upravujících vstup státních příslušníků třetích zemí do členských států. Například ve stanovisku EP k návrhu směrnice o právu na sloučení rodiny je možnost existence příznivějších ustanovení odůvodněna tím, že

92 čl. 7 odst. 1 písm. d), *tamtéž*

93 čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2009/50/ ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

94 čl. 4 odst. 2, *tamtéž*

95 Důvodová zpráva k návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, KOM/2007/0637, [2007], dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:CS:PDF>>, [cit. 2009-03-30]

směrnice zavádí pouze minimální standardy a proto by právo členských států na stanovení příznivějších ustanovení nemělo být omezováno.⁹⁶ Směrnice o výzkumných pracovnících také neomezuje právo členských států přijmout příznivější úpravu i ohledně prvního vstupu osob do členského státu, ale alespoň stanoví omezení v podobě osobního rozsahu. Státy mají možnost přijmout příznivější ustanovení pouze pro osoby, na které se směrnice vztahuje, nemají možnost rozšířit působnost na jiné osoby (totéž je obsaženo ve směrnici 2004/114/ES).⁹⁷ Pro účely vytvoření společné přistěhovalecké politiky by bylo vhodnější, pokud by Evropská unie podmínky přijímání stanovila jednotně pro všechny členské státy.

Uchazeč bude muset splnit podmínky vyjmenované v ustanoveních čl. 5 a 6 návrhu. Musí zejména splnit podmínky pro výkon daného povolání stanovené vnitrostátními předpisy. Příslušník třetího státu již bude muset mít podepsanou pracovní smlouvu nebo závaznou pracovní nabídku a to na dobu nejméně 1 roku, samozřejmostí je předložení cestovního dokladu. Shodně s ostatními směrnici v oblasti legální migrace bude muset být pojištěn vůči všem zdravotním rizikům na dobu, kdy toto pojištění nevyplývá z pracovní smlouvy. Jednou z podmínek je splnění klauzule veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví, i zde je návrh shodný s úpravou jiných kategorií státních příslušníků třetích zemí. Vedle těchto podmínek je přijetí do na území členského státu podmíněno i výší mzdy sjednané v pracovní smlouvě (mzda musí dosáhnout určitého násobku minimální hrubé měsíční mzdy v daném státě). Ačkoli doslovné znění je odlišné, požadavek finančního zajištění státního příslušníka třetí země po dobu pobytu na území Společenství není neobvyklý. Například výzkumní pracovníci musí mít na každý měsíc dostatečné prostředky na krytí svých výdajů, podobné ustanovení obsahuje směrnice upravující přijímání studentů, osoby usilující o sloučení rodiny musí mít stálé a pravidelné finanční příjmy (zde však není dáno od čeho se má výše těchto příjmů odvíjet). Původní návrh stanovil odchylnou úpravu pro pracovníky mladší 30 let, ale na návrh EP⁹⁸ byla tato výjimka zrušena z důvodu diskriminace

96 Report on the amended proposal for a Council directive on the right to family reunification (COM(2002) 225), [2003], dostupné z

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A5-2003-0086&language=EN>, [cit. 2009-06-09]

97 čl. 4 odst. 2 směrnice Rady 2005/71/ES o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu

98 Report on the proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (COM(2007)0637), [2008],

určitých věkových kategorií. V souladu s Lisabonskou smlouvou obsahuje směrnice v ustanovení čl. 6 možnost, aby členské státy stanovily celkový počet přijímaných pracovníků s vysokou kvalifikací. Směrnice tedy nestanoví stejně, jako tak nečiní směrnice 2005/71/ES ani směrnice 2004/114/ES právo státních příslušníků třetích zemí na vstup na území Společenství, v těchto případech konečné rozhodnutí bude záležet vždy na členském státu. Splní-li uchazeč všechny podmínky a je-li rozhodnuto o jeho přijetí, bude mu vystavena modrá karta EU.

Směrnice 2009/50/ES obsahuje podobnou úpravu jako směrnice 2005/71/ES vztahující se na výzkumné pracovníky co do procesní úpravy přijímání žádostí.⁹⁹ Členský stát i v tomto případě bude moci určit, že žadatelem o modrou kartu je zaměstnavatel. Rozdílné je však ustanovení, že žádost se posoudí i v případě, že příslušník třetího státu se již oprávněně nachází na území Společenství. Pouze pokud by podle stávajících vnitrostátních předpisů bylo možné podat žádost pouze z místa mimo území státu, může si členský stát toto ustanovení zachovat. Naproti tomu u výzkumných pracovníků je toto ponecháno na volbě státu. Rozdílná je i dikce ustanovení týkající se vydávání víz. Oproti směrnici o výzkumných pracovnících směrnice o modrých kartách v ustanovení čl. 7 odst. 1 výslovně stanoví, že členské státy usnadní uchazečům získání víz.

Důvody pro zamítnutí žádosti o modrou kartu jsou vypočteny v čl. 8 směrnice. Žádost bude zamítnuta, nejsou-li splněny výše uvedené podmínky, nebo pokud byly potřebné doklady získány podvodem¹⁰⁰. Fakultativně může členský stát zamítnout žádost, pokud se rozhodl na svém pracovním trhu upřednostnit občana Unie nebo dlouhodobě pobývajícího rezidenta.¹⁰¹ Členský stát může rovněž podle ustanovení čl. 8 odst. 3 rovněž shledat žádost nepřijatelnou, pokud stanovil maximální počet osob, který za účelem vysoce kvalifikovaného zaměstnání může na jeho území vstoupit a tento počet již byl naplněn.

dostupné z

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2008-0432&language=EN>, [cit. 09-05-29]

99 čl. 10 směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

100 čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

101 čl. 8 odst. 2, *tamtéž*

3.3. Svoboda pohybu a právo pobývat na území členských států

3.3.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti

S postavením DPR jsou splněny 2 základní okruhy práv. Za prvé jde o právo pobytu na území členského státu, který přistěhovalci statut udělil a za druhé soubor oprávnění, která zajistí DPR rovné zacházení jako státním příslušníkům členských států. Splní-li uchazeč podmínky, které jsem již popsala v kapitole 3.1.1., orgány dotčeného členského státu jsou povinny žádosti o status vyhovět. Podle čl. 8 odst. 1 je DPR vydáno povolení k pobytu na dobu nejméně 5 let. Po této se však obnoví buď automaticky, nebo na základě žádosti. Nepobývá-li dle čl. 9 odst. 4 al. 2 směrnice DPR po 6 let na území státu, který mu status přiznal, může to vést ke ztrátě statusu. Stejný důsledek má i situace, kdy se DPR vůbec nezdržuje na území Společenství po dobu 12 měsíců po sobě jdoucích. V obou případech však státy mohou pro DPR zvolit výhodnější úpravu. Status může být odejmut také v případě, že byl nabyt podvodem, a konečně v případě vyhoštění DPR. Tato situace je blíže rozebrána v kapitole o vyhoštění.

Kapitola III směrnice zavedla podstatnou novinku – možnost DPR přemístit se na území jiných členských států a pobývat¹⁰² tam za účelem zaměstnání, studia nebo z jiných důvodů¹⁰³. Do té doby takovým právem disponovali pouze ti příslušníci třetích zemí, kteří měli určitý vztah k občanu Unie, který vykonal právo na volný pohyb v rámci Společenství. DPR však nenabývá právo pohybovat se volně na území Společenství a pobývat v jiných členských státech automaticky. Status DPR je omezen na členský stát, který ho udělil, a aby mohl DPR pobývat na území jiných členských států, musí splnit podmínky obdobné těm, které jsou vyžadovány pro nabytí statusu v prvním členském státě. Dotyčná osoba musí zejména podat žádost o povolení k pobytu, musí mít stálé a pravidelné příjmy, zdravotní pojištění pro všechna rizika a nesmí představovat nebezpečí pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost. Čl. 18 navíc stanoví, že státy mohou žádost o povolení k pobytu nebo i vstup do země zamítnout, pokud dotyčná osoba představuje ohrožení veřejného zdraví. Tím se rozumí situace, kdy by žadatel trpěl některou z chorob uvedených v čl. 18 odst. 2 směrnice. Směrnice opět

102 Jde o pobyt delší než 3 měsíce. Pobyt kratší než 3 měsíce je upraven čl. 62 odst. 3 SES.

103 Některé důvody jsou z působnosti výslovně vyloučeny. Jde o přeshraniční poskytování služeb, vysílání pracovníků. Fakultativně mohou členské státy stanovit vlastní podmínky pro pobyt sezónních zaměstnanců a pobyt příhraničních pracovníků.

ponechává státům velmi široké diskreční oprávnění. I zde se setkáváme s tolik kritizovanou podmínkou dodržování integračních opatření.¹⁰⁴ Tzv. druhé členské státy¹⁰⁵ jsou však podle čl. 15 odst. 3 al. 2 oprávněny požadovat splnění integračních opatření pouze v případě, že DPR nebyli povinni plnit tato integrační opatření také ve státě, který jim status udělil. Vždy ale mohou požadovat, aby státní příslušník třetí země navštěvoval jazykové kurzy.

Příslušné orgány žádost do 4 měsíců posoudí. Splní-li žadatel všechny podmínky, druhý členský je podle čl. 19 odst. 2 povinen povolení k pobytu vydat. Státy však mohou počet osob, které povolení k pobytu získají, omezit (čl. 14 odst. 4 směrnice). Takové omezení však již v době přijetí směrnice muselo být v právním řádu daného státu zakotveno. Státy nejsou oprávněny přijímat nová opatření, kterými by počty povolení k pobytu redukovaly. Jde o doložku o zachování úrovně ochrany. Udělené povolení k pobytu může být prodlouženo, ale prodloužení může být i zamítnuto z důvodů v čl. 22 odst. 1 směrnice (zejména přestal-li žadatel splňovat podmínky pro udělení povolení). O zamítnutí prodloužení může členský stát rozhodovat, dokud státní příslušník třetí země nenabude postavení DPR v tomto druhém státu. V takovém případě ztrácí dotyčná osoba status DPR ve státě, který jí ho udělil jako první.

3.3.2. Rodinní příslušníci

Rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, která sama nemá unijní občanství, získají povolení k pobytu, jakmile jsou přijati na území členské státy.¹⁰⁶ Minimální doba trvání činí 1 rok, lze ji však prodloužit. Podle ustanovení čl. 13 odst. 3 směrnice 2003/86/ES není možné, aby povolení k pobytu bylo rodinnému příslušníkovi uděleno na delší dobu, než bylo uděleno osobě usilující o sloučení rodiny. Povolení k pobytu je tedy závislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení. Rodinní příslušníci mají možnost získat i samostatné povolení k pobytu, podmínky takového postupu a dobu platnosti takových povolení však určuje vnitrostátní právo (čl.

104 Např. CARRERA, S. „Integration“ as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU in SCHNEIDER H., CARRERA, S. *Migration, Integration and Citizenship, A Challenge of Europe's Future, Volume II: The Position of Third Country Nationals in Europe*, Forum Maastricht, 2005, ISBN 9077828028, s. 109-135

105 Členské státy, ve kterých příslušník třetího státu žádá o povolení k pobytu poté, co mu již byl v jiném čl. státu udělen status DPR

106 čl. 13 odst. 2 směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

15 odst. 4). Nicméně státy nemají úplně volnou ruku, neboť ustanovení čl. 15 odst. 1 stanoví, že právo na samostatné povolení k pobytu vzniká manželovi, nesezdanému partnerovi a dítěti nejpozději po 5 letech pobytu. Lhůta koresponduje s pětiletou lhůtou nezbytnou pro získání statusu DPR. Státy mají možnost omezit toto právo manželovi/nesezdanému partnerovi v případě, že se rozpadl jejich rodinný vztah s osobou usilující o sloučení. Naopak fakultativně mohou členské státy přiznat právo na samostatné povolení k pobytu dospělým svobodným dětem a příbuzným ve vzestupné linii. Podle mého názoru však nic nebrání tomu, aby si po pěti letech legálního pobytu na území členského státu podali rodinní příslušníci žádost o udělení statusu DPR.

Směrnice o slučování rodin neupravuje právo rodinných příslušníků občanů třetích zemí usazovat se v jiném členském státě Unie, než který rozhodl o sloučení rodiny. Chtějí-li tohoto práva využít, musí vyčkat na okamžik, kdy po pěti letech pobytu v členském státě získají status DPR, eventuelně pro ně existuje možnost následovat do jiného státu příslušníka třetí země, který má postavení DPR, a jehož jsou rodinnými příslušníky. Podmínkou zde ale je vytvoření rodiny již v prvním členském státě.¹⁰⁷ Vytvoří-li se rodina až v druhém členském státě, musí se spoléhat pouze na směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Někteří označují tuto podmínku za rozpornou s mezinárodním i evropským právem, neboť „trestá“ ty příslušníky třetích zemí, kteří chtějí využít své právo na založení rodiny až v druhém členském státě.¹⁰⁸

Výhodnější postavení mají rovněž rodinní příslušníci držitele modré karty. Jednak mohou dle čl. 19 odst. 1 směrnice o modrých kartách rodinní příslušníci následovat držitele modré karty do druhého členského státu, pokud již byla rodina vytvořena v prvním členském státě, a jednak se jim doba pobytu na území druhého členského státu započítává do lhůty pěti let pro získání samostatného povolení k pobytu. Druhý členský stát může po držiteli modré karty požadovat splnění určitých podmínek, aby bylo možné udělit rodinnému příslušníku povolení k pobytu. Tyto podmínky jsou stanoveny v čl. 19 odst. 4 a velmi se podobají podmínkám, které směrnice o právu na sloučení rodiny klade na osoby usilující o sloučení rodiny. Držitel modré karty může

107 čl. 16 směrnice Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

108 SITAROPOULOS N. – BALZACQ T., CARRERA S. (ed.), *Aspects of Compatibility of Substantive EU Immigration Acquis with International and European Human Rights Law in Security versus Freedom A Challenge for Europe's Future*, Ashgate Publishing, Ltd., 2006, ISBN 075464832X, 978075464832, s. 80

být žádán, aby prokázal, že zajistil ubytování obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti a že má stálé a pravidelné finanční příjmy pro výživu svou a své rodiny, aniž by využil sociální pomoci v daném státě.

Rodinní příslušníci občana EU, který se rozhodl pobývat v jiném členském státě EU, se mohou opřít o směrnici 2004/38/ES. Ta rozlišuje 3 typy pobytu: pobyt kratší než 3 měsíce, ke kterému ani rodinní příslušníci občana Unie nepotřebují splnit žádné formality, kromě platného cestovní pasu podle čl. 6 odst. 2 směrnice. Druhým typem pobytu je pobyt delší než 3 měsíce. Právo na pobyt rodinného příslušníka je vázáno na pobyt občana Unie, který musí v hostitelském státě splnit určité podmínky: Buď je občan Unie v hostitelském státě zaměstnán, nebo vykonává samostatnou výdělečnou činnost, nebo má dostatečné prostředky, aby se ani on ani jeho rodina nestali přítěží pro sociální systém daného členského státu Unie včetně zdravotního pojištění. Případně může být občan Unie zapsán u akreditovaného subjektu ke studiu, mít zdravotní pojištění a prohlášením ujistit příslušný orgán, že má dostatečné prostředky, aby se on ani jeho rodinní příslušníci nestali zátěží pro sociální systém. V tomto třetím případě (občan Unie není ekonomicky aktivní) však právo na pobyt nemají právo na pobyt předkové v přímé linii občana Unie ani jeho manžela/partnera. Z ustanovení čl. 9 směrnice 2004/38/ES vyplývá, že rodinní příslušníci občana Unie na rozdíl od rodinných příslušníků občanů třetích zemí nežadají o povolení k pobytu, ale jim vydána pobytová karta. K jejímu obdržení musí předložit doklady vyjmenované v čl. 10 odst. 2 směrnice. Pobytová karta je vydána na 5 let, resp. na dobu pobytu občana Unie v jiném čl. státu, je-li doba pobytu kratší.

Příslušníci třetího státu mají možnost získat samostatné povolení k pobytu po té, co jejich rodinný vztah k občanu EU zanikne (smrtí, rozpadem manželství).¹⁰⁹ Obecně je tato otázka upravena ve směrnici 2004/38/ES podrobněji než ve směrnici 2003/86/ES, která ve velké míře odkazuje na vnitrostátní úpravu.

Třetím typem pobytu je pobyt trvalý. Občané třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU, mohou získat právo trvalého pobytu po splnění podmínek v čl. 16 směrnice 2004/38/ES. Za prvé musí rodinní příslušníci nepřetržitě s občanem Unie legálně pobývat na území hostitelského státu 5 let. Z této podmínky však ustanovení čl. 17 poměrně podrobně stanoví výjimky, které se vztahují i na

¹⁰⁹ Tato problematika je blíže rozebrána v kapitole o vyhoštění, aby bylo možné lépe porovnat ztrátu práva pobývat v členských státech rodinných příslušníků občanů třetích států a občanů EU.

rodinné příslušníky bez ohledu na státní příslušnost. Jedná se například o situace, kdy byly tyto osoby zaměstnány na území hostitelského státu a dosáhly věku pro nárok na starobní důchod, nebo se ocitly v trvalé pracovní neschopnosti. V těchto případech stačí pro získání trvalého pobytu doba pobytu kratší. Po pěti letech legálního pobytu získají právo na trvalý pobyt podle ustanovení čl. 18 také ti občané třetích států, kteří již nepobývají na území hostitelského státu s občanem Unie, neboť jejich rodinný vztah zanikl.

Rozhodne-li se občan EU opět využít právo pohybu a přestěhovat se do dalšího státu EU, nebo se třeba vrátit zpět do svého domovského státu, má jeho rodinný příslušník právo ho doprovázet nebo následovat. V takovém případě se bude opět postupovat podle směrnice 2004/38/ES.

3.3.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci

Studentům je podle ustanovení čl. 12 směrnice 2004/114/ES uděleno povolení k pobytu nejméně na jeden rok, resp. na dobu studia, je-li tato doba kratší než 1 rok. Po uplynutí doby platnosti povolení však může být platnost prodloužena, splňuje-li student stanovené podmínky. Ustanovení čl. 13 až 15 se týkají ostatních kategorií státních příslušníků třetích zemí, kteří spadají do osobní působnosti směrnice. Povolení k pobytu jim může být vydáno na dobu 1 roku. Dobrovolníkům a neplaceným stážistům může být ve výjimečných případech za určitých okolností prodlouženo.

Směrnice upravuje v čl. 8 i pohyb studentů v rámci Společenství. Studenti, kteří si přejí pokračovat ve studiu nebo si doplnit studium v navazujícím oboru v druhém členském státě, budou přijati za předpokladu, že splní obecné i zvláštní podmínky přijetí i ve vztahu k tomuto druhému státu. Student musí doložit, že žádost o přijetí ke studiu zaslal společně s doklady o průběhu dosavadního studia a o návaznosti oborů. Konečně ustanovení čl. 8 odst. 3 směrnice stanoví, že mobilita se týká pouze výměnných programů nebo situace, kdy byl student přijat ke studiu na nejméně 2 roky. Právo pohybovat se po území Společenství a pobyt v dalších členských státech na osobním základě studentů směrnice vůbec neupravuje. Upraven není ani pohyb v rámci Společenství pro ostatní kategorie – tedy žáky, stážisty a dobrovolníky. V tomto ohledu se musí příslušníci třetích zemí spolehnout na jinou úpravu.

3.3.4. Výzkumní pracovníci

Ustanovení čl. 8 směrnice 2005/71/ES svým zněním připomíná ustanovení o délce pobytu u kategorie studentů. I zde je vydáváno povolení k pobytu na dobu nejméně jednoho roku. Povolení bude prodlouženo, jsou-li splněny podmínky pro přijetí výzkumných pracovníků. Pokud by projekt trval méně než 1 rok, povolení k pobytu bude vydáno na dobu trvání projektu.

Aby mohli výzkumní pracovníci lépe vykonávat výzkum, musí jim být usnadněn pohyb po celém území Společenství. Mobilitu výzkumných pracovníků upravuje ustanovení čl. 13 směrnice o výzkumných pracovnících. Ustanovení rozlišuje dvě situace podle délky pobytu v dalším členském státě. Pobývá-li výzkumný pracovník v jiném členském státě méně než 3 měsíce, stačí mu původní dohoda o hostování za podmínky, že má výzkumný pracovník v druhém členském státě dostatečné prostředky a nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, bezpečnost a zdraví. Má-li výzkumný pracovník pobývat v jiném členském státě déle než 3 měsíce, mohou tyto členské státy požadovat, aby uzavřel novou dohodu o hostování pro provádění výzkumu v tomto státě. V každém případě však musí vůči druhému členskému státu splnit podmínky pro přijetí stanovené v čl. 7 směrnice a podmínky, za kterých je možné uzavřít dohodu o hostování podle čl. 6 směrnice. Pokud výzkumný pracovník potřebuje k cestě do jiného členského státu vízum nebo povolení k pobytu, má dotýcný členský stát povinnost udělit je včas tak, aby nebyl narušen výzkum. Členské státy nesmí vyžadovat, aby výzkumný pracovník k podání žádosti o vízum či povolení k pobytu opustil jejich území.

3.3.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Místo povolení k pobytu se žadateli vydá tzv. modrá karta, které v sobě integruje povolení k pobytu a povolení pracovat v členském státě EU.¹¹⁰ Doby platnosti stanoví členské státy samy na dobu od jednoho do čtyř let. Pokud by však pracovní smlouva byla uzavřena na dobu kratší, vydá se modrá karta pouze na toto období s připočtením tří měsíců.¹¹¹

Držitelé modrých karet mají možnost získat povolení k dlouhodobému

110 čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

111 čl. 7 odst. 2, *tamtéž*

pobytu, pokud splní podmínky pro udělení statusu DPR. Ovšem směrnice o modrých kartách stanoví od směrnice o DPR odchylky, takže získání statusu DPR je pro držitele modrých karet mnohem snazší. Stejně jako ostatní žadatelé o status DPR musí pobývat držitel modré karty na území Společenství 5 let. Na rozdíl od ostatních státních příslušníků třetích zemí se však nemusí zdržovat v jednom členském státě. Do doby pěti let se podle ustanovení čl. 16 odst. 2 započítávají i doby pobytu v ostatních státech EU. Ve státě, kde podává žádost, mu však stačí dvouletý pobyt v době bezprostředně před podáním žádosti.¹¹² Další odchylka spočívá v tom, že běh lhůty pro získání statusu se nepřerušuje nepřítomností na území Společenství, pokud nepřesahuje určitou dobu. Výhodnější úprava pro držitele modré karty se týká i ztráty statusu DPR. Oproti čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES, bývalí držitelé modrých karet ztrácí status DPR až po té, co nebyli na území Společenství přítomni 24 měsíců. Totéž se vztahuje i na rodinné příslušníky držitelů modrých karet.¹¹³ Členským státům je však v čl. 16 odst. 5 ponechána možnost, aby tyto výhodnější podmínky nabytí statusu DPR omezily na případy, kdy se příslušník třetího státu nacházel mimo Společenství z důvodu zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti, studia či dobrovolné služby ve své zemi původu.

Jak už je výše naznačeno, není pobyt držitele modré karty omezen na členský stát, který ho přijal na své území. Držitel modré karty se může přestěhovat do jiného členského státu EU po 18 měsících oprávněného pobytu v prvním členském státě za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Státní příslušník třetí země musí splnit podmínky stanovené čl. 5 směrnice o modrých kartách i vůči druhému členskému státu. Pokud by druhý členský stát žádost zamítl a držitel modré karty se již nacházel na jeho území, první členský stát má povinnost neprodleně tohoto držitele modré karty přijmout zpět i s jeho rodinnými příslušníky. Pokud by však držitel modré karty chtěl vycestovat do jiného členského státu jen na dobu kratší než 3 měsíce, měl by mít možnost se v rámci Schengenského prostoru volně pohybovat.¹¹⁴ I druhé členské státy mohou aplikovat maximální počet vstupů podle čl. 6.

112 čl. 16 odst. 2 písm. b), *tamtéž*

113 čl. 16 odst. 4, *tamtéž*

114 odst. 14 preambule, *tamtéž*

3.4. Přístup k zaměstnání, právo na rovné zacházení

3.4.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti

Jak už bylo výše uvedeno, směrnice 2003/109/ES upravuje 2 okruhy oprávnění. V této části se budu zabývat druhým okruhem, tedy souborem práv, která DPR zajišťují stejné postavení, jako mají příslušníci členských států. Na úvod je nutné poznamenat, že postavení DPR rozhodně není rovné s občany Unie, jde spíše o postavení „srovnatelné“.¹¹⁵ Čl. 11 odst. 1 směrnice totiž stanoví oblasti, ve kterých je DPR přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu (přístup k zaměstnání, vzdělávání, uznávání vysokoškolských diplomů, sociální zabezpečení, podpora a ochrana, daňové výhody a přístup ke zboží a službám určených pro veřejnost, svoboda sdružování a volný přístup na celé území státu). Vzápětí v čl. 11 odst. 2-4 však směrnice přiznává státům poměrně široké oprávnění rovné zacházení omezit. Směrnice však stanoví pouze minimální standard a může se stát, že jiný nástroj komunitárního práva (např. směrnice týkající se sociálního zabezpečení) nebo mezinárodní smlouva bude pro příslušníky třetích zemí v určité oblasti příznivější.¹¹⁶

Přístup k zaměstnání ve státě, který udělil status DPR, může být omezen v případech, kdy členský stát vyhrazuje určité profese pro občany uvedeného členského státu nebo občany EU nebo státu EHP, pokud tak stanoví stávající legislativa členského státu nebo to dovolují stávající předpisy Společenství. I zde se jedná o již zmíněnou „standstill doložku“ (doložku o zachování úrovně ochrany), která státům znemožňuje přijímat nové restriktce. Omezení se tedy nevztahuje pouze na profese, se kterými je spojen výkon veřejné moci, jako je tomu u občanů EU.¹¹⁷

Státy však mohou omezit i přístup ke vzdělání. Podle čl. 11 odst. 3 písm. b) mohou stanovit jako podmínku přiměřené jazykové znalosti. Přístup k vysokoškolskému vzdělání může být závislý na splnění zvláštních podmínek týkajících se vzdělání. Také rovné zacházení v oblasti sociální podpory¹¹⁸ může být omezeno, a to na základní dávky (čl. 11 odst. 4). Vymezení „základních dávek“ najdeme v preambuli směrnice v odst. 13. Základní dávky zahrnují podporu ve formě

115 CARRERA S., op. cit (104), p. 129

116 BOELAERT-SUOMINEN, S., op. cit. (25), p. 1011-1052

117 Podle čl. 11 odst. 1 směrnice o DPR navíc čl. státy mohou omezit přístup k zaměstnání, se kterými je spojen výkon veřejné moci byt' jen příležitostně. Členské státy se při prosazování tohoto znění snažily vyhnout aplikaci judikatury ESD na čl. 39 odst 4 SES.

118 V českém znění směrnice je „social assistance“ přeloženo jako sociální podpora, v ostatních směrnicích je „social assistancc“ přeloženo jako sociální pomoc.

životního minima, podporu v případě nemoci, těhotenství, rodičovskou podporu a podporu v rámci dlouhodobé péče. Členské státy však nemají možnost vyloučit rovné zacházení v přístupu k dávkám sociálního zabezpečení.¹¹⁹ Důvody existují hned dva. Za prvé, přestěhuje-li se příslušník třetího státu z jednoho členského státu do druhého, začne se na něj vztahovat nařízení Rady 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, neboť působnost tohoto nařízení byla rozšířena i na státní příslušníky třetích zemí.¹²⁰ Druhý důvod zasahuje do oblasti lidských práv. ESLP totiž v několika rozsudcích judikoval, že rozdílné zacházení v přístupu k dávkám sociálního zabezpečení, které se odvíjí pouze od státní příslušnosti, je minimálně sporné.¹²¹ Zejména se jedná o rozsudek *Gaygusuz v. Rakousko* a *Koua Poirrez v. Francie*.

Stejné postavení bude mít příslušník třetího státu i v jiném členském státě EU, než který mu udělil status DPR. Přístup k zaměstnání je však v těchto případech ještě více omezen. Tyto státy mohou podle ustanovení čl. 14 odst. 3 provést průzkum na trhu práce a případně omezit přístup DPR k zaměstnání. Někteří autoři nazývají tento požadavek 2. Achillovou patou směrnice, neboť ohrožuje její dva hlavní cíle, a to integraci ve státě pobytu, ale i volný pohyb po Společenství.¹²² Další meze nalezneme v čl. 21 odst. 2. Pokud druhý členský stát povolení k pobytu z důvodu výkonu zaměstnání udělí, může během prvních 12 měsíců omezit přístup k jiným pracovním činnostem, než pro které mu bylo povolení k pobytu uděleno. Zvláštní podmínky mohou členské státy uložit pro přístup na pracovní trh osobám, kterým bylo povolení k pobytu v těchto dalších členských státech uděleno z jiných důvodů, než je výkon zaměstnání.

119 Vzhledem k tomu, že systémy jednotlivých členských států v oblasti práva sociálního zabezpečení se liší, je těžké vymezit, které dávky patří do systému sociálního zabezpečení a které do sociální pomoci. Obecně do systému sociálního zabezpečení patří dávky, které jsou vymezeny v čl. 4 odst. 1 nařízení 1408/71/ES (dávky v nemoci a mateřství, invaliditě, starobní důchod, pozůstalostní dávky, pracovní úrazy a nemoci z povolání, pohřebné, podpora v nezaměstnanosti a rodinné dávky). Do systému sociální pomoci (podpory) budou patřit dávky závislé na majetkových poměrech příjemce, které nejsou spojeny s některou s výše uvedených dávek. Dávky sociální pomoci jsou orientovány na nemajetné rodiny.

120 Nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14.5.2003, kterým se působnost Nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 1—3

121 BOELAERT-SUOMINEN, S., op. cit. (25), s. 1011-1052

122 GROENENDIJK, K., The Long Term Residents Directive, Denizenship and Integration in BALDACCINI, A. et al. *Whose freedom, security and justice, EU immigration and asylum law and policy*, Oxford: Hart 2007, ISBN 9781841136844, s. 442

Jako 1. Achillova pata byl označen požadavek integračních opatření, viz také kapitola 3.1.1.

3.4.2. Rodinní příslušníci

Podobně jako výše uvedení DPR, i rodinní příslušníci osob bez unijního občanství, kteří byli na základě směrnice 2003/86/ES přijati na území členského státu, mají řadu oprávnění. Výčet oprávnění je obsažen zejména v čl. 14 směrnice. Tento stanoví, že rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny stejně jako tato osoba mají právo na přístup ke vzdělání, k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti a přístup k pomoci při volbě zaměstnání, rekvalifikaci a dalšímu školení.

Je zcela zřejmé, že ve srovnání s DPR, je postavení této kategorie rodinných příslušníků horší. Na rozdíl od DPR rodinní příslušníci občana třetího státu nemají ani formálně právo na zacházení rovné s občany Unie. Mají pouze právo na stejné zacházení jako má osoba usilující o sloučení rodiny. Výčet práv navíc není zdaleka tak široký jako u DPR. Na druhou stranu i zde ale platí totéž co u DPR, a sice že jiný nástroj evropského práva (ať směrnice či mezinárodní smlouva) mohou obsahovat výhodnější úpravu.

Právo na přístup k zaměstnání je dále omezeno čl. 14 odst. 2. Členské státy mohou stanovit podmínky, za kterých mohou rodinní příslušníci vykonávat zaměstnání. V rámci těchto podmínek je stanovena lhůta ne delší než 12 měsíců, během které členské státy mohou posoudit situaci na pracovním trhu předtím, než bude rodinným příslušníkům vydáno pracovní povolení. Další omezení přístupu k zaměstnání se vztahuje na příbuzné v přímé vzestupné linii a dospělé svobodné děti (dle čl. 4 odst. 2).

Práva rodinných příslušníků DPR, s nimiž se přestěhovali do druhého členského státu, se v tomto druhém členském státě řídí směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Výhodnější úprava platí pro rodinné příslušníky držitele modré karty. Tyto osoby budou mít přístup k zaměstnání ihned, státy nebudou moci uplatnit lhůtu podle čl. 14 odst. 2 směrnice o právu na sloučení rodiny.¹²³

Odlišnou pozici mají rodinní příslušníci občanů EU. Čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38/ES zaručuje rodinným příslušníkům EU občanů zacházení rovné s příslušníky hostitelského státu. Podle čl. 23 mají rodinní příslušníci s právem pobytu bez ohledu na státní příslušnost právo přijmout zaměstnání nebo vykonávat samostatnou výdělečnou činnost. Směrnice nestanoví žádné omezení pro přístup k zaměstnání, ale samozřejmě i zde platí, že určitá povolání související s výkonem veřejné moci mohou být vyhrazeny

¹²³ Během prvních 30 měsíců od vstupu směrnice v platnost budou členské státy oprávněny omezení zachovat.

pro občany hostitelského státu. Výjimku z rovného zacházení tvoří příspěvky sociální pomoci, které podle ustanovení čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES členský stát nemusí přiznat během prvních tří měsíců pobytu.

3.4.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci

Směrnice 2004/114/ES neobsahuje žádné ustanovení, které by státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobývají na území členského státu EU za účelem studia, zaručovalo rovné či srovnatelné zacházení s občany EU. Studenti by však měli mít možnost získat finanční prostředky na uhrazení alespoň části nákladů spojených se studiem.¹²⁴ Ustanovení čl. 17 proto umožňuje studentům (ne ostatním kategoriím státních příslušníků třetích zemí) omezený přístup na pracovní trh hostitelského státu. Je ponecháno k úvaze členským státům, zda umožní studentům samostatnou výdělečnou činnost.

Členský stát určí maximální počet hodin týdně (dnů, měsíců ročně), po který mohou studenti ze třetích zemí vykonávat zaměstnání. Minimální počet hodin nesmí být nižší než 10 hodin týdně. Studenti mohou vykonávat zaměstnání jen mimo dobu svého studia.

Členský stát může studentům uložit povinnost oznámit výkon výdělečné činnosti příslušným orgánům. Totéž může být uloženo i zaměstnavatelům.

Během prvního roku mohou členské státy přístup studentů k zaměstnání omezit. Podle důvodové zprávy ke směrnici má toto omezení zabránit zneužívání statusu studenta těmi, kteří se chtějí dostat do EU za účelem výkonu zaměstnání. Navíc první rok pobytu v EU je pro příslušníky třetích zemí složité přechodné období, během kterého by se měli koncentrovat především na studium.¹²⁵

3.4.4. Výzkumní pracovníci

Na rozdíl od směrnice o studentech, směrnice 2005/71/ES obsahuje ustanovení o rovném zacházení. Podle ustanovení čl. 12 má být s výzkumnými pracovníky zacházeno stejně jako se státními příslušníky dotyčného státu v těchto

124 Odst. 18 preambule Směrnice Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby

125 Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service, Explanatory Memorandum, O.J. C 45E, 25.2.2003, s. 18-41

oblastech: uznávání vysokoškolských diplomů, pracovní podmínky včetně mzdy a propouštění, oblast sociálního zabezpečení, daňové výhody, přístup ke zboží a službám a dodávky zboží a služeb poskytovaných veřejnosti. Ustanovení připomíná čl. 11 odst. 1 směrnice o DPR, které je však širší a DPR tak zajišťuje lepší postavení. Na rozdíl od DPR nemají výzkumní pracovníci volný přístup k zaměstnání. Toto omezení je ale logické vzhledem k účelu, za jakým výzkumní pracovníci do členského státu přijíždějí. Výjimkou je čl. 11 směrnice o výzkumných pracovnících, která jim umožňuje vyučovat. Členský stát ale může počet hodin vyučování omezit. Podle důvodové zprávy ke směrnici není záměrně uvedeno rovné zacházení v oblasti sociální pomoci, protože jednou z podmínek přijetí je, že výzkumný pracovník má dostatečné finanční prostředky ke krytí svých výdajů.¹²⁶ Toto nicméně platí i pro ostatní uvedené kategorie migrantů.

3.4.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Směrnice upravuje jak přístup k zaměstnání, tak právo na rovné zacházení v určitých oblastech. Přístup k zaměstnání je upraven v ustanovení čl. 12 směrnice. Během prvních dvou let je omezen přístup držitele modré karty na pracovní trh v dotyčném členském státě. Tato osoba může vykonávat pouze vysoce kvalifikovanou činnost, ke které byla na území členského státu přijata. Po uplynutí těchto dvou let může členský stát poskytnout držitelům modré karty rovné zacházení s příslušníky tohoto státu v přístupu k vysoce kvalifikovanému zaměstnání. Během této dvouleté lhůty je také třeba, aby každá změna zaměstnavatele byla schválena příslušnými orgány. Jiné změny, které ovlivňují podmínky pro přijetí, musí držitel modré karty oznámit. V čl. 12 odst. 3 a 4 jsou obsaženy 2 doložky o zachování úrovně ochrany. Za prvé čl. státy mohou ponechat v platnosti omezení přístupu k zaměstnání, které třeba jen příležitostně zahrnují výkon veřejné moci a jsou vyhrazeny pouze pro občany tohoto státu. Úprava je podobná jako v jiných směrnících, zejména směrnici o DPR s tím rozdílem, že v ostatních úpravách nejde o „standstill doložku“, ale státy mohou zavádět tato omezení i nově. Druhé omezení přístupu k zaměstnání se týká těch profesí, které jsou vyhrazeny podle platných vnitrostátních předpisů státním příslušníkům či občanům ze států EHP. Zde jde o úpravu shodnou s úpravou ve směrnici o DPR.

Držitelé modrých karet mají právo na rovné zacházení v několika oblastech,

¹²⁶ Proposal for a Council Directive on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Explanatory Memorandum, COM/2004/0178

kteře jsou stanoveny v čl. 14 směrnice o modřých kartách. Úprava opět vychází ze směrnice o DPR. Rovně zacházení se týká zejména pracovních podmínek, svobody shromažďování a sdružování, vzdělávání, přístupu k dávkám sociálního zabezpečení¹²⁷, přístup ke zboží a službám a volný přístup na celé území dotyčného státu. V dalších odstavcích jsou stanoveny případy, ve kterých členské státy mohou rovně zacházení omezit. V případě vysoce kvalifikovaných pracovníků jsou tato omezení pochopitelnější než u DPR.

3.5. Odnětí povolení k pobytu, vyhoštění

3.5.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti

Odst. 16 preambule směrnice o DPR stanoví, že DPR by měla být poskytnuta zesílená ochrana proti vyhoštění. Ochrana má být založena na kritériích, která stanovil ve svých rozhodnutích ESLP. Důvody vyhoštění jsou obsaženy v ustanovení čl. 12 směrnice. Za prvé dotyčná osoba musí představovat ohrožení pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost. Za druhé toto ohrožení musí být skutečné a dostatečně závažné. Za třetí není možné vyhostit osobu z ekonomických důvodů. Členské státy jsou navíc podle ustanovení čl. 12 odst. 3 směrnice povinny přihlédnout k určitým skutečnostem předtím, než učiní rozhodnutí o vyhoštění.¹²⁸ Členské státy tak musí zvážít délku pobytu státního příslušníka třetí země na jejich území, jeho věk, následky, které plynou z vyhoštění jak pro dotyčnou osobu, tak pro jeho rodinné příslušníky, a konečně vazbu se zemí pobytu. V původním návrhu směrnice byla zakotvena ještě jedna podmínka, která je obsažena rovněž ve směrnici 2004/38/ES ve vztahu k občanům EU a jejich rodinným příslušníkům. Občana EU nebo jeho rodinného příslušníka lze vyhostit, pouze pokud jejich osobní chování představuje skutečné, aktuální nebo dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti. Vazba na osobní chování však byla nakonec ze směrnice o DPR vypuštěna.¹²⁹

Vyhoštění je dle ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. b) důvodem ke ztrátě statusu DPR. Naopak ale platí, že pokud příslušník třetího státu ztratí statut DPR, neznamená

127 Zde se směrnice výslovně odvolává na nařízení Rady 1408/71. Navíc je v čl. 14 odst. 1 písm. f) speciálně zmíněno právo na rovně zacházení, pokud jde o výplatu starobních důchodů při přesunu do třetí země. O sociální podpoře se směrnice o modřých kartách na rozdíl od směrnice o DPR vůbec nezmiňuje.

128 Tyto skutečnosti jsou převzaty z judikatury ESLP. Viz také kapitola 3.5.2.

129 BOELAERT-SUOMINEN S., op. cit. (25), s. 1011-1052

to, že by měl být automaticky vyhoštěn, nestal-li se hrozbou pro veřejný pořádek či bezpečnost (čl. 9 odst. 7).

Vyhostit příslušníka třetího státu mohou i druhé členské státy, ve kterých získal příslušník třetího státu povolení k pobytu, ale dosud mu nebyl udělen status DPR. Podmínky jsou upraveny v čl. 22 směrnice, který rozlišuje dvě situace. Za prvé mohou být dotyčná osoba a její rodinní příslušníci vyhoštěni z důvodu veřejného pořádku a bezpečnosti, z důvodů nesplnění podmínek pro pobyt v druhém členském státě, nebo nepobývá-li státní příslušník třetí země v druhém členském státě oprávněně. V těchto případech je první členský stát (ten, který udělil status DPR) povinen DPR a jeho rodinné příslušníky okamžitě a bez formalit převzít. Dále je druhý členský stát oprávněn vyhostit státního příslušníka třetí země z celého území Unie, a to za podmínek v čl. 12. Takové rozhodnutí je povinen konzultovat s prvním členským státem.

3.5.2. Rodinní příslušníci

Ze stejných důvodů, z jakých může být zamítnuta žádost o vstup a pobyt (viz kapitola o prvním vstupu), může být povolení k pobytu rovněž odejmuto, resp. nemusí být prodlouženo. Jde zejména o důvody uvedené v ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice 2003/86/ES, které jsou podobné důvodům vyhoštění DPR, resp. důvodům, pro které může být DPR odňato povolení k pobytu v druhém státě. Povolení k pobytu může být rodinným příslušníkům odňato z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Stejně jako v případě DPR bylo ze směrnice nakonec vypuštěno ustanovení o tom, že ohrožení veřejného pořádku a bezpečnosti musí být založeno výhradně na osobním chování příslušníka třetího státu. Čl. 6 směrnice 2003/86/ES je ve srovnání se směrnicí 2004/38/ES v tomto ohledu velmi stručný. Naštěstí obsahuje alespoň jisté vodítko v ustanovení čl. 6 odst. 2 al. 2, podle nějž mají členské státy vzít v úvahu závažnost jednání proti veřejnému pořádku či bezpečnosti, nebo nebezpečí, které hrozí. Z dikce ustanovení není zřejmé, zda je důvodem k odejmutí povolení k pobytu už jen pouhá přítomnost státního příslušníka třetí země v čl. státě, který je pro veřejný pořádek určitým způsobem nebezpečný, nebo zda musí dojít k jednání, které veřejný pořádek či bezpečnost skutečně narušuje.¹³⁰ Odpověď na otázku, co si lze představit pod pojmem veřejný pořádek, se nalézá v odst. 14 preambule směrnice. Do pojmu veřejný pořádek může být zahrnuto i odsouzení za závažný trestný čin, pod oba pojmy společně spadá i

130 OOSTEROM-STAPLES, H., op. cit. (39), s. 482

případ, kdy je státní příslušník třetí země členem uskupení podporující terorismus nebo ho podporuje nebo má extremistické postoje. Odst. 14 preambule však v žádném případě nepředstavuje taxativní výčet všech jednání.

Rodinným příslušníkům může být odejmuto povolení k pobytu z důvodů veřejného zdraví. Připomeňme, že u DPR je situace odlišná. Veřejné zdraví není u DPR důvodem k odnětí povolení k pobytu v druhém členském státě, ale je důvodem, pro který může být žádost o povolení k pobytu zamítnuta. Směrnice 2003/86/ES však na rozdíl od směrnice 2003/109/ES nestanoví žádný výčet nemocí, které by způsobily ohrožení veřejného zdraví. Rodinným příslušníkům pouze nesmí být povolení k pobytu odňato, pokud nemoc či invalidita nastala až po vydání povolení k pobytu.

Při rozhodování, zda členský stát povolení k pobytu odejme/neprodlouží, popř. zamítne žádost, musí čl. stát vzít v úvahu také kritéria stanovená čl. 17 směrnice: povahu a pevnost rodinných pout, dobu pobytu v čl. státě, existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu. Evropští zákonodárci vycházeli z judikatury ESLP k čl. 8 EÚLP.¹³¹ Obdobná kritéria obsahuje i směrnice 2003/109/ES v čl. 12 odst. 3, ale i směrnice 2004/38 ES v čl. 28 v rámci ochrany před vyhoštěním (zde musí být brán v úvahu i věk, zdravotní stav a rodinná a ekonomická situace).

Veřejný pořádek, bezpečnost a zdraví však nejsou jedinými důvody odnětí povolení k pobytu. Další důvody stanoví čl. 16 směrnice 2003/86/ES. Členské státy mohou zamítnout vstup či povolení k pobytu nebo odejmout/neprodloužit povolení k pobytu z následujících důvodů: nesplnění podmínek stanovených směrnicí, osoba usilující o sloučení rodiny nežije ve skutečném rodinném vztahu s rodinnými příslušníky, osoba usilující o sloučení nebo nesezdaný partner trvale žije s jinou osobou, pro získání povolení k sloučení rodiny byly použity podvodné prostředky, sňatek, partnerství, osvojení byly uzavřeny pouze za účelem, aby osoba mohla vstoupit na území členského státu nebo v něm pobývat.¹³² Čl. 16 odst. 3 stanoví, že povolení k pobytu může být odňato či nemusí být prodlouženo, pokud končí pobyt osoby usilující o sloučení rodiny a rodinný příslušník ještě nepožívá samostatného práva na pobyt. Výčet důvodů je taxativní, z toho vyplývá, že státy nemohou odejmout povolení pobytu

131 např. *Boultif v. Švýcarsko*, č. 54273/00, rozsudek z 2.8.2001, ECHR 2001-IX, bod. 48, *Keles v. Německo*, č. 32231/02, rozsudek z 27.10.2005, bod 57

132 čl. 16 odst. 1 písm. a) až c) a čl. 16 odst. 2 písm. a), písm. b) směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

z jiného důvodu, než který uvádí směrnice.

Některé důvody v ustanovení čl. 16 váží pobyt rodinného příslušníka na existenci skutečného rodinného pouta mezi ním a osobou usilující o sloučení. I zde je tedy vidět velký vliv čl. 8 EÚLP a příslušné judikatury ESLP. Celkově sice směrnice poskytuje vyšší míru ochrany než čl. 8 EÚLP, nicméně může se stát, že ač směrnice umožňuje odejmout povolení k pobytu, bylo by takové rozhodnutí v rozporu s čl. 8 EÚLP. Příkladem je situace, kdy dojde k rozpadu manželství dvou státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají na území členského státu. Podle judikatury ESLP rozvod manželů vede k zániku rodinného života.¹³³ Mají-li však tyto manželé dítě, nemůže být toto dítě odloučeno od jednoho rodiče jen proto, že rodinný vztah mezi rodiči již neexistuje.¹³⁴ V takovém případě mají oba rodiče právo na pobyt v členském státě EU. Zvláštní postavení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou v rodinném vztahu k jiným státním příslušníkům třetích zemí pobývajících na území čl. státu, mají rodinní příslušníci tureckých migrantů.

Je-li občan třetího státu rodinným příslušníkem občana členského státu EU, jeho postavení je i v otázce ztráty práva na pobyt a vyhoštění odlišné od postavení rodinných příslušníků občanů třetích států. Jedním z důvodů pro ztrátu práva na pobyt je zánik rodinného vztahu k občanovi EU. Jsou-li však splněny podmínky v ustanoveních čl. 12 a čl. 13, rodinný příslušník získává právo na pobyt nezávislé na občanovi EU. Na rozdíl od směrnice 2003/86/ES, jež ponechává vydání povolení v takových případech na vnitrostátní úpravě čl. států, jsou podmínky pro nabytí samostatného povolení k pobytu rodinným příslušníkem občana EU jasně stanoveny. K zániku rodinného vztahu může dojít smrtí občana EU. Rodinný příslušník neztrácí právo pobývat v členském státě, pokud před smrtí občana EU pobýval na území dotyčného státu jako rodinný příslušník nejméně 1 rok.

Druhou možností, jak může zaniknout rodinný vztah, je zánik manželství rozvodem či prohlášením za neplatné nebo ukončením registrovaného partnerství před tím, než příslušník třetího státu získal právo pobývat na území hostitelského státu nezávisle na občanovi EU. Ani v tomto případě nemusí zánik rodinného vztahu nutně znamenat zánik práva pobývat na území členského státu, jsou-li splněny stanovené

¹³³ Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. Spojené království, rozsudek z 28.5. 1985, Série A, č. 94

¹³⁴ OOSTEROM-STAPLES, H., op. cit. (39), s. 484

podmínky. Podmínka v čl. 13 odst. 2 písm. a) má za úkol zabránit účelovým sňatkům. Manželství, resp. registrovaného partnerství, muselo trvat nejméně 3 roky, z toho 1 rok na území dotyčného státu. Zatímco v případě směrnice 2003/86/ES se dovozuje dodržování čl. 8 EÚLP z preambule a obecných principů, směrnice 2004/38/ES vtělila některá rozhodnutí ESLP přímo do čl. 13 odst. 2 písm. b, c, d. Stejně jako v případě směrnice 2003/86/ES jde zejména o to, aby nezletilé děti nebyly odtrženy od rodiče-příslušníka třetího státu. Jak je již výše v textu uvedeno, ESLP takto rozhodl např. v případě Berrehab¹³⁵.

V obou případech musí příslušník třetího státu splnit ještě další podmínky stanovené v čl. 12 odst. 2 al. 2 a v čl. 13 odst. 2 al. 2, aby nezatížil systém sociální pomoci čl. státu. Buď musí být rodinný příslušník v členském státě zaměstnán, nebo musí mít dostatečné prostředky a zdravotní pojištění pro všechna rizika. Pojem „dostatečné prostředky“ je vymezen v čl. 8 odst. 4 směrnice. Státy podle něj nesmí stanovit pevnou částku, ale musí přihlížet k poměrům dotyčné osoby. Částka navíc nesmí převyšovat určitou výši, která se odvíjí od vnitrostátního systému sociální pomoci/sociálního zabezpečení.

Právě fakt, že se rodinný příslušník stane nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci, vede ke ztrátě práva pobývat v hostitelském státě¹³⁶. Samotné využití systému sociální pomoci ale podle ustanovení čl. 14 odst. 3 nevede k automatickému vyhoštění. Podle odst. 16 preambule směrnice by měl hostitelský stát posoudit, zda nejde o dočasné potíže. I v tomto případě se zdá úprava být výhodnější pro rodinné příslušníky občanů Unie. Podle směrnice o slučování rodin může být důvodem odnětí povolení k pobytu nesplnění podmínek ve směrnici včetně situace, kdy osoba usilující o sloučení nemá dostatečné finanční příjmy a využije systému sociální pomoci. Podle 2003/86/ES tedy stačí k odnětí povolení pouhé využití systému sociální pomoci, není stanovena podmínka nepřiměřené zátěže. Navíc rodinní příslušníci občana Unie nikdy nesmí být vyhoštěni, pokud je občan Unie zaměstnán v hostitelském státě nebo do něj vstoupil za účelem hledání zaměstnání, v hledání pokračuje a má naději, že bude zaměstnán.¹³⁷ Stejně jako v případě směrnice 2003/86/ES, i zde mají členské státy

135 Berrehab v. Nizozemí, rozsudek z 21.6.1988, série A č. 138

136 čl. 14 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

137 čl. 14 odst. 4, *tamtéž*

možnost omezit pobyt státních příslušníků třetích zemí z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví¹³⁸.

Jak už bylo výše naznačeno, tato směrnice se nespokojila s pouhým vyjmenováním neurčitých právních pojmů jako je veřejný pořádek, ale snaží se blíže nastavit limity pro aplikaci výhrady veřejného pořádku. V čl. 27 odst. 2 výslovně konstatuje, že opatření přijaté z důvodů veřejného pořádku či bezpečnosti musí být založeno na osobním chování dotyčné osoby, které musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti. Předchozí odsouzení za trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření nezdůvodňuje. Přípustné není opatření, které souvisí s generální prevencí. Navazuje tak na ustálenou judikaturu ESD.¹³⁹ ESD je navíc toho názoru, že výhradu veřejného pořádku je nutné vykládat restriktivně a členské státy ji nemohou určovat jednostranně.¹⁴⁰

Podle mého názoru nelze vykládat výhradu veřejného pořádku rozdílně podle toho, vůči komu se zrovna uplatňuje. I když jiné právní instrumenty uvedené v této diplomové práci se cíleně vyhnuly definici veřejného pořádku, je podle mého názoru nutné, aby tento pojem byl interpretován stejně, a to tak, jak vyplývá ze směrnice 2004/38/ES a z judikatury ESD. Plyne to i z judikatury ESD, např. z rozhodnutí ve věci *Gattoussi*¹⁴¹ bod 40, kde se ESD odvolává na ustálenou judikaturu k pojmu veřejný pořádek, ač šlo ve věci o tuniského státního příslušníka, který svá práva odvozoval od Evropsko-středomořské dohody EHS – Tunisko.

Vyhoštění z důvodu veřejného zdraví je upraveno v čl. 29 směrnice 2004/38/ES, která na rozdíl od směrnice 2003/86/ES definuje nemoci, jež vyhoštění odůvodňují.¹⁴²

Rodinné příslušníky občana Unie, který získal trvalý pobyt, lze podle ustanovení čl. 28 odst. 2 směrnice vyhostit pouze ze závažných důvodů, týkajících se veřejné bezpečnosti a pořádku.

Je vhodné na tomto místě zmínit ještě ustanovení čl. 35 směrnice 2004/38/ES, který je obsažen až v samotných závěrečných ustanoveních. Stejně jako

138 čl. 27 odst. 1, *tamtéž*

139 Např. C-348/96 *Calfa*, 19.1.1999, Rec. 1999 p.I-11, bod 24

140 Např. C-441/02 *Komise v. Spolková republika Německo*, 27.4.2006, Rec. 2006, p. I-3449, body 34 a 35.

141 C- 97/05, *Mohamed Gattoussi v. Stadt Rüsselheim*, 14.12.2006, Rec. 2006 p. I-11917, bod 40

142 Ustanovení je svým obsahem podobné ustanovení čl. 18 směrnice 2003/109/ES, které umožňuje druhým členským státům zamítnutí vstupu a pobytu DPR.

směrnice o slučování rodin zmiňuje právo členských států odejmout jakékoli právo přiznané směrnicí, tedy i právo pobytu, v případě zneužití práv, např. v případě účelového sňatku.

3.5.3. Studenti, žáci, stážisté, dobrovolníci

Směrnice 2004/114/ES stanoví případy, kdy lze studentům a dalším osobám, na které se směrnice vztahuje odejmout povolení k pobytu na území členského státu, popřípadě, kdy povolení nebude prodlouženo. Ustanovení čl. 16 obsahuje obecné předpoklady pro odnětí, resp. neprodloužení povolení k pobytu, které jsou příznačné i pro ostatní kategorie migrantů. Členský stát může přistoupit k takovému opatření, pokud dotyčná osoba přestala splňovat podmínky stanovené směrnicí nebo pokud byl status získán podvodem. I tato směrnice obsahuje klauzuli o veřejném pořádku, veřejné bezpečnosti a zdraví. Co lze zahrnout pod pojem veřejný pořádek a veřejná bezpečnost je naznačeno v odst. 14 preambule. Dikce ustanovení je shodná s ustanovením odst. 14 preambule směrnice o sloučení rodiny. Nicméně nejde o úplné vymezení a při implementaci směrnice by státy měly respektovat judikaturu ESD k těmto pojmům.

Zvláštní důvody k odnětí/neprodloužení povolení k pobytu se vztahují pouze na studenty. Podle ustanovení čl. 12 odst. 2 může být studentovi povolení k pobytu odňato/neprodlouženo, pokud nedodržuje omezení pro přístup k zaměstnání (viz kapitola 3.4.3.) nebo nečiní dostatečný pokrok ve studiu.

3.5.4. Výzkumní pracovníci

Obecné důvody odnětí povolení k pobytu nebo odmítnutí jeho prodloužení jsou upraveny v ustanovení čl. 10 směrnice 2005/71/ES. Dikce ustanovení je shodná s čl. 16 směrnice 2004/114/ES o studentech, tj. povolení k pobytu lze odejmout, resp. neprodloužit jeho platnost, nesplňuje-li již výzkumný pracovník podmínky pro vstup a pobyt nebo získal-li povolení k pobytu podvodem. Stejná je i klauzule o veřejném pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejném zdraví. V ustanovení čl. 10 odst. 1 směrnice o výzkumných pracovnících je oproti směrnicí o studentech navíc jedna podmínka. Povolení k pobytu je možné výzkumnému pracovníkovi odejmout, resp. neprodloužit platnost, pokud tento pracovník využívá pobyt k jinému účelu, než ke kterému mu byl povolen.

3.5.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Ustanovení čl. 9 směrnice stanoví již „tradiční“ obecné důvody pro odnětí, resp. neprodloužení platnosti modré karty EU. Důvodem odnětí či neprodloužení platnosti modré karty může být podvodné nabytí, nesplnění podmínek pro vstup a pobyt, využití pobytu k jiným účelům, než pro který byl povolen. V ustanovení čl. 9 odst. 3 písm. a) je obsažena klauzule o veřejném, pořádku a zdraví. Ani zde nejsou pojmy žádným způsobem přiblíženy. Odejmout modrou kartu, či neprodloužit platnost, může členský stát také v případě, že držitel modré karty nemá dostatečné prostředky na svou obživu nebo obživu svých rodinných příslušníků, aniž by musel využívat systém sociální pomoci členského státu¹⁴³, pokud o sociální pomoc požádá, ač mu předtím byly písemně poskytnuty informace¹⁴⁴ nebo pokud nesdělí příslušným úřadům svou adresu¹⁴⁵.

Směrnice však stanoví i zvláštní důvody pro odnětí povolení k pobytu. Tyto důvody souvisí s výkonem zaměstnání na území členského státu. Držitel modré karty je přijat na území Společenství primárně proto, aby vykonával vysoce kvalifikované zaměstnání, jeho pobyt by proto měl být na výkon zaměstnání vázán. Ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice stanoví, že krátkodobá nezaměstnanost není důvodem pro odnětí modré karty. Takovým důvodem se stane až tehdy, pokud doba nezaměstnanosti přesáhne 3 po sobě jdoucí měsíce nebo k ní dojde více než jednou během doby platnosti modré karty. Další zvláštní důvody pro odnětí modré karty související s výkonem zaměstnání v hostitelském státě jsou uvedeny v ustanoveních čl. 9 odst. 1 písm. c) a v čl. 9 odst. 2. Jde o situace, kdy držitel modré karty nedodrží omezení v přístupu k zaměstnání během prvních dvou let pobytu, nebo pokud záměrně neoznámí změnu zaměstnavatele či to, že se stal nezaměstnaným.

3.6. Procesní záruky a opravné prostředky

3.6.1. Dlouhodobě pobývající rezidenti

Procesní záruky osob, které získaly status DPR, jsou upraveny jednak v čl. 10, a jednak v čl. 20 směrnice o DPR. Ustanovení čl. 10 se týká situací, kdy byla zamítnuta žádost nebo odňato postavení DPR. Ustanovení čl. 20 se vztahuje na situace

143 čl. 9 odst. 3 písm. b) směrnice Rady o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

144 čl. 9 odst. 3 písm. d) *tamtéž*

145 čl. 9 odst. 3 písm. c) *tamtéž*

související s povolením k pobytu v druhém členském státě. V obou případech musí být zamítavé rozhodnutí o právním postavení odůvodněno. Oznámení o rozhodnutí vždy musí obsahovat poučení o opravných prostředcích a lhůtu, ve které lze tyto opravné prostředky podat.¹⁴⁶ Podle ustanovení čl. 10 odst. 2 a čl. 20 odst. 2, je-li vydáno negativní rozhodnutí související se statutem DPR nebo jeho povolením k pobytu, ať v prvním, či ve druhém členském státě, má státní příslušník třetí země právo podat v dotčeném členském státě opravný prostředek. Směrnice nestanoví výslovně, že příslušným orgánem by měl být soud. Opravným prostředkem může být i úkon ve správním řízení.¹⁴⁷ Nicméně podle rozhodnutí ESD ve věci C- 327/02 Panayotova¹⁴⁸ musí být proti takovému typu rozhodnutí přípustné přezkoumání soudem, a to na základě komunitárního principu účinného opravného prostředku. Že opravný prostředek má být účinný plyne i z odst. 16 preambule směrnice.¹⁴⁹ Kromě rozsudku Panayotova ESD rozhodl o nutnosti účinné soudní kontroly ještě v dalších případech.¹⁵⁰ Z toho vyplývá, že ohledně požadavku účinné soudní kontroly již existuje ustálená judikatura, kterou je nutno respektovat. Po ratifikaci LS, jejíž součástí je i Listina základních práv EU se tento problém stane minulostí, neboť čl. 47 Listiny již soudní přezkum zaručuje.¹⁵¹

3.6.2. Rodinní příslušníci

Rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny musí být přezkoumatelné nezávislým orgánem. Čl. 18 směrnice 2003/86/ES zaručuje právo osoby usilující o sloučení rodiny nebo rodinných příslušníků (nebo oběma) obrátit se na soud¹⁵², je-li

146 čl. 10 odst. 1 a čl. 20 odst. 1 směrnice 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

147 Ani anglické znění směrnice nestanoví, že přezkumným orgánem musí být soud. Díkce „to mount a legal challenge“ může dle mého názoru znamenat i správní řízení. Ani německé znění „Rechtsbehelfe einlegen“ neodkazuje přímo na soudní orgán. Pro srovnání ani slovenské znění nehovoří o soudu, ale o „vznesení právní námitky“

148 C-327/02, *Panayotova and others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 16.11.2004, Rec. 2004 I-11055, b. 27

149 Už zde nastává problém s překladem, který se týká i níže uvedené směrnice o slučování rodin. Zatímco česká verze stanoví přímo, že opravný prostředek by měl zajistit účinnou soudní ochranu, v anglické verzi je použit obrat „effective legal redress“. O soudní ochraně ani zde není řeč.

150 Kromě výše citovaného rozhodnutí C-327/02 Panayotova ještě C-157/99 Smith and Peerbooms, 12.7.2001, Rec. 2001 I-5473, b.90, C-222/84 Johnston 15.05.1986, Rec. 1986, s. 1651, b.18 a 19, C-467/01 Ministero delle Finanze vs. Eribrand SpA , 19.6.2003, Rec. 2003 I-6471, b. 61

151 K tomu blíže viz kapitola 5.5.

152 Anglické znění směrnice nestanoví, že přezkumným orgánem musí být soud. Anglické, německé i slovenské znění je shodné jako ve směrnici o DPR. V původním návrhu směrnice o sloučení rodiny

zamítnuta žádost o sloučení rodiny nebo o prodloužení povolení k pobytu nebo je-li povolení k pobytu odňato. Použijeme-li jazykový výklad společně se srovnáním s anglickým zněním směrnice, dojdeme k závěru, že právo obrátit se na soud může členský stát zajistit buď jen jedné z uvedených osob nebo oběma. Logické by bylo, kdyby právo obrátit se na soud měla v případě rozhodnutí o žádosti osoba usilující o sloučení rodiny. Tato osoba se totiž nachází v dotčeném členském státě a navíc je lépe seznámena s fungováním celého systému. Naopak jde-li o rozhodnutí o prodloužení povolení k pobytu, resp. jeho odnětí, měl by mít právo na soudní přezkum přímo onen rodinný příslušník. Mohlo by se stát, že by došlo k rozpadu manželství a v důsledku toho k odnětí povolení k pobytu bývalého manžela a právo na přezkum by náleželo pouze druhému z manželů (osobě usilující o sloučení), který by však odmítal tohoto oprávnění využít.¹⁵³ Nicméně sama směrnice neupřesňuje, komu právo obrátit se na soud náleží v konkrétních případech a volbu ponechává na členských státech. Zahraniční autoři celkově kritizují čl. 18 jako velmi slabé¹⁵⁴, neboť ponechává členským státům příliš mnoho prostoru pro jejich vlastní uvážení. Kritizují zejména chybějící soudní ochranu, tento argument se však českého znění netýká (viz pozn. pod čarou 149) a celkově menší míru ochrany ve srovnání se směrnicí 2004/38/ES. Čl. 31 směrnice 2004/38/ES totiž stanoví povinný soudní přezkum ve všech státech. Navíc v případě občanů EU a jejich rodinných příslušníků má rozhodnutí vždy odkladný účinek¹⁵⁵. Nutno ale dodat, že podle jiných autorů¹⁵⁶ stejně snaha evropských zákonodárců vyhnout se soudnímu přezkumu přišla vniveč vzhledem k výše uvedenému rozhodnutí Panayotova. V rámci právní ochrany státních příslušníků třetích zemí hraje roli ještě čl. 5 odst. 4 al. 3 směrnice 2003/86, podle kterého každé odmítnutí žádosti musí být náležitě odůvodněno.

Procesní záruky a opravné prostředky upravuje i směrnice 2004/38/ES. Ve srovnání s rodinnými příslušníky jiných občanů třetích zemí je pozice rodinným příslušníků občanů Unie v tomto ohledu velmi silná. Čl. 30 stanoví povinnost odůvodnit

byl přezkum soudem povinný pro všechny státy, ale v konečném znění nenašel místo.

153 OOSTEROM-STAPLES, H., op. cit. (39), s. 485

154 *Tamtéž*, s. 486

155 Až na určité výjimky jako je např. naléhavý důvod veřejné bezpečnosti stanovené v čl. 31 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

156 GROENENDIJK, K., *Family Reunification as a Right under Community Law*, European Journal on Migration and Law, 2006, Martinus Nijhoff Publishers, Vol. 8, s. 215-230

každé rozhodnutí o vyhoštění a uvést v něm poučení o opravném prostředku. Součástí je i poučení o lhůtě, ve které musí dotyčná osoba opustit území hostitelského státu, která nesmí být kratší než 1 měsíc (s výjimkou naléhavých případů). Směrnice o sloučení rodiny nic takového nestanoví. Vyhoštěná osoba má navíc právo osobně se hájit kromě případů, kdy její přítomnost může způsobit závažné narušení veřejného pořádku či bezpečnosti. Podle čl. 32 odst. 1 mají osoby, kterým byl v dotyčném členském státě zakázán pobyt, právo žádat o zrušení zákazu pobytu, a to nejdéle po uplynutí tří let od výkonu rozhodnutí o zákazu pobytu. Ani toto právo není směrnicí 2003/86 zaručeno. Pokud by mezi vydáním rozhodnutí o vyhoštění výkonem rozhodnutí byla velká časová prodleva (2 roky a více), mají členské státy povinnost prověřit, zda nedošlo ke změně okolností a zda důvody stále trvají.¹⁵⁷

Z výše uvedených skutečností plyne, že i v oblasti opravných prostředků a procesních práv záleží na tom, kdo je rodinným příslušníkem občana nečlenského státu, zda občan Unie, nebo jiný příslušník třetího státu. Postavení rodinných příslušníků občanů Unie směrnice upravuje podrobněji a zaručuje těmto osobám silnější postavení.

3.6.3. Studenti, stážisté, dobrovolníci

Tato kategorie státních příslušníků třetích zemí nemá, co se týče procesních záruk a opravných prostředků, příliš silné postavení. Ustanovení čl. 18 odst. 1 stanoví, že rozhodnutí o získání nebo prodloužení k pobytu musí být žadateli oznámeno v takové lhůtě, aby mu nebylo bráněno v pokračování ve studiu. Jakékoli rozhodnutí o odmítnutí žádosti musí obsahovat poučení o opravných prostředcích. Ustanovení čl. 18 odst. 4 pak obsahuje právo podat opravný prostředek¹⁵⁸ proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebo odnětí povolení k pobytu. V tomto případě tedy právo na soudní přezkum není zakotveno ani v české ani v anglické verzi, neboť opravným prostředkem může být i prostředek správního řízení. Nicméně i zde by měla být respektována ustálená judikatura ESD, která připomíná nutnost účinné soudní kontroly rozhodnutí vnitrostátních orgánů.

157 čl. 33 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

158 Anglická verze směrnice opět používá obrat „to mount a legal challenge“ a nestanoví povinný soudní přezkum.

3.6.4. Výzkumní pracovníci

Procesní záruky výzkumných pracovníků upravuje ustanovení čl. 15. Příslušné orgány jsou povinny rozhodnout o žádosti o povolení k pobytu co nejrychleji. Je-li žádost zamítnuta, výzkumný pracovník musí být poučen o opravných prostředcích a o lhůtě, v jaké je možné opravné prostředky podat.

Ustanovení čl. 15 odst. 4 opět stanoví, že výzkumný pracovník může proti zamítnutí žádosti o povolení k pobytu nebo rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu podat žalobu k příslušným orgánům. Tento obrat je další alternativou překladu anglické fráze „to mount a legal challenge“, s níž jsme se setkali už ve výše uvedených směrnicích.¹⁵⁹ Ač právo podat žalobu posiluje postavení výzkumného pracovníka, velké rozdíly v překladu jednoho slovního spojení se mi nezdají vhodné. Taková diskrepance snižuje kvalitu legislativních aktů a vede k právní nejistotě.

3.6.5. Vysoce kvalifikovaní pracovníci

Směrnice o modrých kartách obsahuje procesní záruky v čl. 11. Rozhodnutí o žádosti o modrou kartu musí být přijato a žadatel vyzooměn do 90 dnů od podání žádosti. Důsledky nedodržení lhůty určí každý stát ve svém vnitrostátním právu.

Pokud jde o typ opravného prostředku, ani nová směrnice nepřinese velké zlepšení. V původním návrhu sice bylo přímo zakotveno právo obrátit se na soud, a to jak v anglické verzi, tak české verzi.¹⁶⁰ Ale konečný dokument schválený Radou EU se zase vrátil k neurčitému pojmu „legal challenge“ tentokrát přeložený do českého jazyka tak, že každé negativní rozhodnutí o žádosti o modrou kartu musí být právně napadnutelné.¹⁶¹

159 Ani překlady do dalších jazyků nejsou jednotné. Např. slovenská verze směrnice o výzkumných pracovnících používá obrat „podat opravný prostředek“ namísto výše uvedené „právní námítky“.

160 čl. 12 původního návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, KOM (2007) 637 ze dne 23.10.2007, dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:CS:PDF>>, [cit. dne 09-06-17]

V anglické verzi „decision...shall be open to challenge before courts...“

161 čl. 11 odst. 3 směrnice Rady 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci

4. Postavení státních příslušníků třetích zemí podle země původu

Problematika práv státních příslušníků třetích zemí na území EU byla zařazena do komunitárního práva poměrně nedávno. To však neznamená, že by předtím tato oblast nebyla upravena jinými právními nástroji. Dříve než se imigrační politika vůbec stala předmětem zájmu ES, jednotlivé členské státy si samy uzavírali bilaterální smlouvy s nečlenskými zeměmi o postavení státních příslušníků těchto zemí na území členského státu. Obecně je vztah těchto mezinárodních smluv uzavřených jednotlivými členskými státy a komunitárního práva upraven v čl. 307 SES. Závazky ze smluv uzavřených před rokem 1958, resp. před přistoupením státu k ES, zůstávají nedotčeny. V případě, že by mezinárodní smlouvy byly neslučitelné se SES, členské státy jsou povinny rozpory odstranit pomocí všech vhodných prostředků. Má se za to, že k těmto prostředkům patří i případné vypovězení smlouvy.

Pro státní příslušníky některých zemí však platí jiný režim také na základě smluv o přidružení, které byly uzavřeny podle čl. 310 SES mezi ES na jedné straně a třetími zeměmi na straně druhé.¹⁶² Do této skupiny patří nejen smlouvy se státy, které chtějí vstoupit do EU, ale i Dohoda o EHP nebo dohody o tzv. partnerství se zeměmi Středozeří (Maroko, Tunisko atd.). Kromě toho je Společenství oprávněno uzavírat na poli přistěhovalectví a azylu i jiné mezinárodní smlouvy než smlouvy o přidružení.¹⁶³ Tyto „obyčejné“ mezinárodní smlouvy se od smluv o přidružení mírně liší v procesu přijímání.¹⁶⁴ Příkladem mohou být např. dohody týkající se zpětného přebírání osob, které neoprávněně pobývají na území ES nebo dohody o usnadnění vzájemné vízové povinnosti. Je možné, že mezinárodní smlouvy, ať už smlouvy o přidružení nebo smlouvy „obyčejné“, poskytnou státním příslušníkům určitých zemí výhodnější postavení, než přiznává komunitární právo obecně všem státním příslušníkům třetích zemí. Čl. 300 odst. 7 SES stanoví, že mezinárodní smlouvy uzavřené Společenstvím zavazují jak členské státy, tak orgány Společenství. Z tohoto ustanovení se vyplývá, že mezinárodní smlouva má vyšší právní sílu než sekundární akty a orgány ES jsou při přijímání sekundární legislativy povinny respektovat ustanovení mezinárodní

162 V některých případech jde o tzv. smíšené smlouvy, které jsou uzavírány nejen ES, ale musí být ratifikovány i jednotlivými členskými státy.

163 K oprávnění ES uzavírat mezinárodní smlouvy viz např. TÝČ V., *Postavení mezinárodních smluv v právu ES (EU) a jejich aplikace v členských státech*, dostupné z <http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/mep/Tyc.pdf>, [cit. 2009-06-15]

164 Čl. 300 Smlouvy o založení ES

smlouvy.¹⁶⁵

Existence výše uvedených mezinárodních smluv zapříčinila vznik situace, kdy se postavení státních příslušníků třetích zemí v EU liší podle země jejich původu.

4.1. Státní příslušníci zemí ESVO

Postavení cizinců, kteří mají státní příslušnost Norska, Lichtenštejnska či Islandu, se příliš neliší od postavení občanů EU v jiných členských státech. Směrnice upravující postavení státních příslušníků třetích zemí jim tedy nepřinášejí žádné výhody. Status pracovníků ze zemí ESVO je založen v Dohodě o EHP¹⁶⁶, v části III. čl. 28 – 30 a v příloze V. V čl. 31-35 Dohody a přílohách VIII až XI. je pak obsažena svoboda usazování se. Podle čl. 28 Dohody o EHP je zajištěn volný pohyb pracovníků mezi státy ESVO a státy ES. Ustanovení se velmi podobá čl. 39 SES, který je základem volného pohybu osob v EU. Podle Přílohy V. a VII. se na postavení státních příslušníků zemí ESVO v EU vztahuje směrnice 2004/38/ES, která upravuje právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků pohybovat se a pobývat na území členských států. Dohoda o EHP se nevztahuje na příslušníky třetích zemí, jsou-li však rodinnými příslušníky ve smyslu směrnice 2004/38/ES, mají některá práva odvozená ze směrnice.

Švýcarsko nepodepsalo výše uvedenou Dohodu o EHP, ale i občané Švýcarska mají také výhodnější postavení oproti státním příslušníkům jiných nečlenských zemí. ES a jeho jednotlivé členské státy uzavřely se Švýcarskem smlouvu o volném pohybu osob¹⁶⁷, která obsahuje komplexní úpravu postavení pracovníků, osob samostatně výdělečně činných a osob bez zaměstnání, které mají dostatečné finanční prostředky. Součástí je i úprava příspěvků sociálního zabezpečení a slučování rodin. Postavení občanů Švýcarska v EU se tak téměř rovná postavení občanů členských států v jiných členských státech Unie. Smlouva o volném pohybu osob byla uzavřena v roce 2002 a její trvání bylo omezeno na 7 let, ale v únoru 2009 Švýcaři v referendu rozhodli o jejím dalším trvání a také rozšíření na Bulharsko a Rumunsko.

4.2. Státní příslušníci Turecka

Jako zvláštní kategorii jsem zařadila do své práce turecké migranty. Turci

165 TÝČ V., op. cit. (163) s. 12

166 Úmluva o EHP, Úř. věstník L 1, 3.1.1994, s. 3–36

167 Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons . Úř. věstník L 114, 30.4.2002, s. 6-72

tvoří velmi početnou skupinu přistěhovalců, zejména díky migračním vlnám během 60. a 70. let. Navíc s Tureckem se již od 60. let počítá jako s budoucím členem EU, proto bylo postavení tureckých přistěhovalců zvýhodněno. Právě toto zajímavé výhodnější postavení je důvodem, proč jsem Turky zahrnula do této diplomové práce jako samostatnou kategorii a rozhodla jsem se věnovat více pozornosti než ostatním skupinám státních příslušníků třetích zemí, pokud je dělíme dle států původu. Obecné směrnice upravující postavení občanů nečlenských států v EU samozřejmě platí i pro turecké přistěhovalce, avšak je možné, že jim na základě původní úpravy zůstaly některé výhody. Budu proto zkoumat, zda se postavení Turků nějakým způsobem liší od postavení státních příslušníků ostatních zemí.

Evropské hospodářské společenství uzavřelo již v roce 1963 smlouvu o přidružení s Tureckem¹⁶⁸ (tzv. „Ankarská úmluva“), která byla v roce 1970 rozšířena dodatkovým protokolem¹⁶⁹. Na základě této smlouvy byla zřízena Rada přidružení, která mimo jiné vydává rozhodnutí k provedení smlouvy. Protože relevantní ustanovení smlouvy a protokolu nemají přímý účinek, je důležitým rozhodnutím pro postavení Turků v EU zejména rozhodnutí 1/80¹⁷⁰, které obsahuje ustanovení vztahující se k zaměstnávání a volnému pohybu tureckých pracovníků. Toto rozhodnutí ve svém čl. 13 obsahuje doložku o zachování úrovně ochrany, která zakazuje členským státům zavádět nová omezení v přístupu k zaměstnání tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kteří legálně pobývají na území Společenství.¹⁷¹ Protože se jedná o poměrně starou úpravu, vytvořila se v této oblasti bohatá judikatura ESD.

4.2.1. První vstup na území EU

Rozhodnutí 1/80 se týká především přístupu tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků na pracovní trh. Rozhodnutí neupravuje vstup do členského státu, ani právo na získání prvního zaměstnání. Stejně jako v případě občanů jiných

168 Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey, O.J. 1973 C 113, s. 1. V člancích 12-14 se smluvní strany zavázaly, že se budou řídit příslušnými ustanoveními SES při postupném odstraňování překážek volného pohybu pracovníků, poskytování služeb a svobody usazování se.

169 Dodatkový protokol, Úř. věst. L 293, 29. 12. 1972, s. 4—56. Čl. 36 tohoto dodatkového protokolu stanoví, že se postupně bude provádět volný pohyb pracovníků mezi členskými státy ES a Tureckem v souladu s čl. 12 smlouvy o přidružení.

170 Association Council Decision 1/80, O.J. 1981 L 65, neoficiální znění dostupné např. z http://www.abgs.gov.tr/files/files/okk_eng.pdf, [cit. 2009-05-20]

171 Podobné ustanovení je obsaženo také v samotné smlouvě o přidružení v čl. 41 ve vztahu k poskytování služeb

třetích zemí, první přijetí tureckých občanů na území členského státu je plně v rukou tohoto státu. Tento fakt je podtrhnut i rozhodnutím ESD v případě Kus¹⁷². Soud totiž mimo jiné potvrdil, že rozhodnutí 1/80 nezasahuje do pravomoci členských států upravit jak vstup tureckých občanů na jejich území, tak podmínky, za kterých získají první zaměstnání. Samozřejmě i osoby turecké státní příslušnosti mohou vstoupit na území Společenství na základě směrnice o modrých kartách nebo směrnice o výzkumných pracovnících. Stejně tak není upraveno žádné právo na první vstup na území členských států pro rodinné příslušníky tureckého pracovníka. Rodinní příslušníci se tak musí spolehnout na obecnou úpravu směrnice 2003/86/ES (resp. směrnice 2003/109/ES o DPR).

Na úpravu podmínek vstupu tureckých státních příslušníků na území členského státu však může mít vliv doložka o zachování úrovně ochrany v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu ke smlouvě o přidružení, příp. čl. 13 rozhodnutí 1/80 a judikatura, která se k těmto doložkám vztahuje. Příkladem je čerstvé rozhodnutí ESD ve věci Soysal.¹⁷³ Šlo zde o zavedení vstupních víz pro turecké státní příslušníky, kteří na území Německa poskytují služby. ESD odkazuje na ustálenou judikaturu¹⁷⁴, podle které doložka o zachování úrovně ochrany nemůže sama o sobě přiznat tureckému státnímu příslušníku právo vstupu na území členského státu, nicméně klauzule obecně zakazuje přijetí jakéhokoliv nového opatření, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu těchto hospodářských svobod tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu ve vztahu k dotčenému členskému státu v platnost.¹⁷⁵ Získání víza patří mezi taková opatření, zejména protože znamená administrativní a finanční zátěž. Navíc, je-li žádost o vízum zamítnuta, brání to ve výkonu práva na poskytování služeb. Soud proto uznal, že požadování víza po tureckém občanovi v takové situaci je v rozporu s čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

4.2.2. Přístup k zaměstnání, právo na rovné zacházení

Občan Turecka, který přijede do členského státu, nemá samozřejmě

172 C-237/91, *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECR1992 Page I- 06781

173 C-228/2006, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli proti Spolkové republice Německo*, [2009], dostupné z <http://curia.europa.eu/cs/actu/activites/index.htm>, [cit. 2009-05-20]

174 C-37/98 Savas, C-317/01 Abatay, C-16/05 Tum a Dari

175 C-228/2006, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli proti Spolkové republice Německo*, bod 47

automaticky přístup na pracovní trh. Tuto oblast si členské státy regulují samy. Příznivější úprava se týká především pracovníků, kteří již nějakou dobu v členském státě legálně pracují. Podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí 1/80 má turecký přistěhovalec, který působí na řádném trhu práce v členském státě, po jednom roce legálního zaměstnání právo na obnovení pracovního povolení u téhož zaměstnavatele, je-li pracovní místo k dispozici. Po třech letech už může přijmout nabídku jiného zaměstnavatele, ale pouze ve stejném profesním oboru a s tím, že přednost bude dána občanům členských států ES. Po čtyřech letech legálního výkonu práce v členském státě získá přístup na celý pracovní trh. Zajímavé je zde srovnání s příslušníky třetích zemí, kteří mají postavení DPR. Turci mají po 4 letech stejné postavení jako migrující pracovníci EU, to se týká i možného omezení pro přístup k zaměstnání ve veřejné správě. Co se rozumí zaměstnáním ve veřejné správě je vyloženo v judikatuře ESD k čl. 39 odst. 4 SES, na rozdíl od DPR, kterým může být zapovězen přístup i k zaměstnáním s příležitostným výkonem veřejné moci. Ve směrnici o DPR členské státy prosadily ještě další omezení. DPR může být zapovězen přístup k širšímu okruhu profesí. Pokud dosavadní legislativa členského státu, resp. Společenství, umožňovala, aby určité profese byly vyhrazeny občanům EU/EHP, lze toto omezení zachovat.¹⁷⁶ Rozhodnutí 1/80 podobné omezení nedovoluje. Pro turecké pracovníky tak platí příznivější úprava. Čl. 6 odst. 2 potom stanoví, co je a není považováno za legální zaměstnání. Např. doba, po kterou je občan státní příslušník Turecka nedobrovolně bez zaměstnání, se mu do uvedených lhůt nezapočítává.

Členské státy mají povinnost zajistit tureckému přistěhovanci nediskriminační zacházení v oblasti pracovních podmínek a odměny za práci¹⁷⁷ a přístup ke vzdělání pro děti migrantů.¹⁷⁸ Zde bude pro turecké migranty výhodnější, opřít se po 5 letech pobytu o směrnici o DPR, která zaručuje rovné zacházení ve více oblastech (viz kapitola 3.4). Nicméně čl. 9 Ankarské úmluvy obsahuje obecný zákaz diskriminace, který tento rozdíl zmírňuje.¹⁷⁹

Co se týče rodinných příslušníků tureckých migrantů, žádný z normativních

176 Viz také kapitola 3.4.1

177 čl. 10 odst. 1 rozhodnutí 1/80

178 čl. 9, *tamtéž*

179 GROENENDIJK K., Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination in CARLIER J.Y., GUILD E. *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruylant, Brussels, 2006, ISBN 280272231, s. 93

aktů v této kapitole neupravuje sloučení rodiny. V tomto ohledu se musí rodinní příslušníci spoléhat na směrnici 2003/86/ES o sloučení rodiny. Ustanovení čl. 7 odst. 1 rozhodnutí 1/80 jim přiznává právo odpovídat na nabídky zaměstnání po 3 letech pobytu, po 5 letech pobytu pak právo na volný přístup na pracovní trh. Děti tureckých pracovníků mají také přístup na trh práce, pokud dokončí přípravu na povolání a za předpokladu, že rodič pracoval v členském státě 3 roky.¹⁸⁰ Obecně je směrnice o právu na sloučení rodiny příznivější, neboť přístup k zaměstnání by měl být umožněn nejpozději po 1 roce pobytu.

4.2.3. Právo pobývat na území členských států a svoboda pohybu

Žádný z výše uvedených dokumentů nepřiznává tureckým státním příslušníkům právo na udělení povolení k pobytu. Turci samostatným právem na pobyt v členském státě Společenství nedisponují. Nicméně ESD ve svých rozhodnutích dovozuje právo pobývat v členském státě z čl. 6 rozhodnutí 1/80. ESD například v již citovaném případě C-237/91 Kus v bodě 3 zastává názor, že právo na obnovení pracovního povolení po roce legálního zaměstnání by ztratilo jakýkoli účinek, pokud by dotyčné osobě nebylo prodlouženo povolení k pobytu.

Pokud jde o rodinné příslušníky¹⁸¹ tureckých migrantů, platí pro ně čl. 7 rozhodnutí 1/80. Toto rozhodnutí se opět vztahuje na přístup k zaměstnání, ale judikaturou je stejně jako u tureckých pracovníků samotných dovozeno právo pobývat na území členského státu. Významným rozhodnutím je zejména případ Cetinkaya¹⁸². Ankarská úmluva ani Dodatkový protokol 1/80 neobsahují žádné ustanovení, které by umožňovalo Turkům volný pohyb mezi členskými státy. Každý členský stát má právo stanovit vlastní podmínky vstupu Turků do země, byť se již turecký pracovník nachází na území Společenství. I zde platí doložka o zachování úrovně ochrany, podle které státy nemohou podmínky zpřísnovat. Po uplynutí 5 let legálního pobytu se bude i na turecké pracovníky a jejich rodinné příslušníky vztahovat směrnice 2003/109/ES a Turci tak mohou stejně jak příslušníci jiných třetích zemí těžit ze statutu DPR.¹⁸³ Navíc, jsou-li držitelé modré karty, mohou se po splnění podmínek v rámci EU pohybovat na

180 čl. 7 odst. 2 rozhodnutí 1/80

181 Rodinným příslušníkem může být jak osoba turecké státní příslušnosti, tak i osoba jiné státní příslušnosti.

182 C-467/2002 *Inan Cetinkaya proti Spolkové zemi Bádensko-Württembersko*, 11.11.2004, Rec. 2004 p.I-10895

183 BOELAERT-SUOMINEN, S., op. cit. (25), s. 1011-1052

základě nové směrnice o modrých kartách, resp. jsou-li výzkumnými pracovníky na základě směrnice o výzkumných pracovnících.

4.2.4. Odnětí povolení k pobytu a vyhoštění

Podle ESD je tedy právo na pobyt úzce vázáno na zaměstnání v daném členském státě. Z toho vyplývá, že ztratí-li turecký pracovník práci, povolení k pobytu mu již nemusí být prodlouženo. Po 4 letech legálního zaměstnání však získává volný přístup na pracovní trh daného členského státu, což zahrnuje i právo hledat si práci. Za tímto účelem mu musí být po přiměřenou dobu umožněn pobyt v členském státě. Problém nastává, pokud turecký migrant definitivně stane práce neschopným např. z důvodu plné invalidity či odchodu do starobního důchodu. Podle ESD již není taková osoba součástí pracovního trhu a právo na pobyt v členském státě ztrácí.¹⁸⁴ V takovém případě se lze spolehnout jen na vnitrostátní úpravu, eventuelně na směrnici o DPR, pokud jsou splněny podmínky pro nabytí statusu DPR.

Pobyt tureckého migranta a jeho rodinných příslušníků lze také omezit z důvodu veřejného pořádku, bezpečnosti a veřejného zdraví.¹⁸⁵ K výkladu tohoto stručného ustanovení je opět nutné nahlédnout do judikatury ESD. V rozsudku *Nazli* ESD rozhodl, že vyhoštění musí být založeno, na osobním chování dotyčné osoby a výslovně odkázal na judikaturu, která se vztahuje k čl. 39 SES a týká se občanů EU.¹⁸⁶ V kapitole 3.5. jsem již uvedla, že v nových směrnících upravujících legální migraci (včetně směrnice o DPR), bylo ustanovení o osobním chování vypuštěno. Jak už jsem naznačila v uvedené kapitole, nedomnívám se však, že by se interpretace výhrady veřejného pořádku měla nějak diferencovat podle statusu jednotlivých migrantů nebo snad dokonce podle státu jejich původu.

Rodinným příslušníkům, kteří získali právo pobývat na území členského státu na základě čl. 7 rozhodnutí 1/80, může být toto povolení k pobytu odňato pouze ze 2 důvodů. Prvním důvodem je veřejný pořádek, bezpečnost a zdraví a druhým důvodem opuštění země po dlouhou dobu bez dostatečného důvodu. U rodinných příslušníků

184 C-434/93, *Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie*, 6.6.1995, ECR 1995, p. I-01475, body 38-40. V tomto případě šlo o tureckého řidiče kamionu, který pracoval pro nizozemského zaměstnavatele a v době mimo pracovní dobu pobýval v Nizozemí. Po 9 letech utrpěl pracovní úraz, v důsledku něhož se stal plně invalidním.

185 čl. 14 odst. 1 rozhodnutí 1/80

186 C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli, Melike Nazli v. Stadt Nürnberg*, 10.2.2000, Rec. 2000, p. I-957, body 56-61

tureckých pracovníků není tedy právo pobytu na rozdíl od samotných tureckých pracovníků vázáno na výkon zaměstnání.¹⁸⁷

4.2.5. Procesní záruky a opravné prostředky

V rozsudku Dörr/Ünal ESD rozhodl, že z důvodu zajištění účinnosti hmotných práv, jak je stanoví rozhodnutí 1/80 a jak vyplývají ze smlouvy o přidružení, je nezbytně nutné zajistit tureckým pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům stejná procesní oprávnění, jako komunitární právo přiznává občanům členských států.¹⁸⁸

4.3. Některé další skupiny cizinců, s jejichž zeměmi původu byla uzavřena zvláštní smlouva

Velkou skupinu přistěhovalců na území EU tvoří občané Maroka. ES uzavřelo s Marokem zvláštní smlouvu, nicméně smlouva neposkytuje přistěhovalcům z této severoafrické země podobně výhodné postavení jako Ankarská úmluva a související dokumenty Turkům. Příčinou je zejména fakt, že s Marokem se nikdy nepočítalo jako s možnou členskou zemí v EU.¹⁸⁹ Totéž platí i pro další bilaterální smlouvy se třetími zeměmi, např. Rusko, Alžírsko, Tunisko, Arménie atd.

Jako poslední z významných smluv je třeba zmínit úmluvu mezi ES na jedné straně a africkými, karibskými a pacifickými regiony (AKP) na straně druhé. Smlouva zaručuje nediskriminaci na základě státní příslušnosti v pracovních podmínkách, odměny za práci a propuštění ve srovnání s vlastními státními příslušníky.

Žádná z výše uvedených smluv neupravuje právo na vstup na území Společenství ani právo na tomto území pobývat. Naopak všechny smlouvy obsahují ustanovení o nediskriminaci na základě státní příslušnosti v zaměstnání. Podle některých odborníků je však skutečný význam těchto ustanovení diskutabilní. Jelikož

187 Již výše citované rozhodnutí C-467/02 *Cetinkaya* nebo např. C-325/05 *Ismail Derin v. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18.7.2007, Rec. 2007, p.I-6495, bod 54

188 C-136/03, *Dörr/Ünal proti. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten*, 2.6.2005, Rec. 2005, p.I-4759, bod 67. Jednalo se zde ještě o směrnici 64/221/ES, která však již byla nahrazena směrnicí 2004/38/ES. Rozhodnutí se týká i nové směrnice. Tento princip se neuplatní pouze na státní příslušníky Turecka a jejich rodinné příslušníky, ale bude obdobně platit i pro další osoby, které pocházejí ze států, jež uzavřely s ES smlouvu o přidružení.

189 ESD učinil srovnání smluv ES - Turecko a ES - Maroko v rozsudku C- 416/96 *Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department*, 2.3.1999, Rec.1999, p.I-1209, bod 58-67. V tomto případě se občan Maroka dovolával judikatury ESD vztahující se na turecké pracovníky, jejichž pracovní povolení implikuje povolení k pobytu. ESD však shledal, že smlouva mezi ES a Marokem nemá za úkol postupně zavést volný pohyb pracovníků a žádné rozhodnutí podobné rozhodnutí 1/80 nebylo pro Maroko přijato.

státy si zachovaly právo rozhodovat o pobytu státních příslušníků třetích zemí na svém území, mohou snadno obejít ustanovení, která je zavazují k zajištění nediskriminačních pracovních podmínek tím, že pracovníka jednoduše vyhostí. Pod touto hrozbou se pracovníci bojí dovolávat se svých práv.¹⁹⁰

190 GUILD, E., EU Identity? The Third Country Agreements in *The Legal Elements of European Identity: European Citizenship and Migration Law*, The Hague : Kluwer Law International, 2004, str. 6

5. Lidsko-právní aspekt problematiky postavení státních příslušníků třetích zemí v EU

5.1. Ochrana lidských práv migrantů v rámci komunitárního práva

Na počátku své existence se EHS zaměřovalo na splnění ekonomických cílů a ochrana lidských práv, byla-li vůbec brána v potaz, nebyla považována za prioritu. Ke změně v primárním právu došlo až přijetím Maastrichtské a Amsterdamské smlouvy. Klíčové jsou články 6 a 7 SEU v platném znění. Podle čl. 6 odst. 1 SEU je Evropská unie založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod a právního státu, zásadách, které jsou společné členským státům. Jde o obecnou deklaraci, která nicméně zahrnuje i oblast ochrany lidských práv přistěhovalců. Čl. 7 SEU zavádí sankce při porušení zásad v čl. 6 odst. 1 SEU, které mohou vést k tomu, že členskému státu, který se porušení dopustil, je pozastaven výkon některých práv včetně hlasovacího práva v Radě.¹⁹¹ Ve vztahu k migrantům je relevantní zákaz diskriminace, který je obsažen v čl. 12 a 13 SES. Čl. 13 zakládá pravomoc Rady přijímat opatření k boji proti diskriminaci založené na pohlaví, rase, etnickém původu, náboženském vyznání, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci. Zákaz takové diskriminace samozřejmě platí nejen ve vztahu občan EU - příslušník třetího státu, ale i mezi příslušníky z různých třetích zemí navzájem. Interpretace čl. 13 většinou v praxi nečiní větší potíže kromě toho, že diskriminace na základě rasy bývá často nepřímá, zakrytá rozdílným zacházením z důvodu státní příslušnosti. Naproti tomu čl. 12 SES je v tomto ohledu trochu problematický. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti se uplatní pouze v rámci SES. Ustanovení čl. 12 bylo primárně určeno k zajištění nediskriminačního zacházení s občany členských států. Dokud nebyla přistěhovalcká politika začleněna do komunitárního práva, byl výklad tohoto ustanovení zřejmý. Po začlenění do komunitárního práva však vyvstala otázka, zda se ustanovení článku 12 vztahuje také na příslušníky třetích zemí. I tato problematika má několik rovin. Můžeme hovořit o diskriminaci ve vztahu občan státu-cizinec, občan EU-příslušník třetího státu, ale i příslušník třetího státu A-příslušník třetího státu B. Někteří odborníci kritizují rozdílné zacházení mezi imigranty podle jejich státní příslušnosti např., pokud jde o

¹⁹¹ Podobné ustanovení je obsaženo také v čl. 309 SES ve vztahu k právům členských států zaručených SES.

vstup do země EU a vízovou povinnost nebo rozdílné integrační podmínky.¹⁹² Příliš striktním výkladem bychom však mohli dospět k výkladu, který by nedovoloval stanovit výhodnější podmínky např. pro turecké migranty. Je proto nutné na tomto místě připomenout, že rozlišujeme mezi diskriminací a rozdílným zacházením, neboť ne každé rozdílné zacházení je diskriminací. Diskriminace je rozdílné zacházení z právem vymezených důvodů, které je neodůvodněné a nepřiměřené.¹⁹³ Existence odlišných právních režimů dle státní příslušnosti je odůvodněná existencí mezinárodní smlouvy a o diskriminaci v tomto případě podle mého názoru nejde.

Na úrovni sekundárních pramenů se základních práv migrantů týkají předpisy opět zejména v oblasti zákazu diskriminace. Konkrétně jde o směrnice 2000/43/ES¹⁹⁴ a 2000/78/ES¹⁹⁵. Směrnice 2000/43/ES výslovně v čl. 3 odst. 2 stanoví, že směrnice se nevztahuje na rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti a netýká se podmínek vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí. Nezastupitelným zdrojem ochrany lidských práv je také Evropský soudní dvůr a jeho judikatura.

Za akt *sui generis* je považována Listina základních práv EU.¹⁹⁶ Jde o dokument obsahující výčet lidských práv a svobod, při jehož vytváření se evropští zákonodárci nechali inspirovat Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv. Listina byla přijata na summitu Evropské rady v Nice v roce 2000 a dosud není právně závazná. Listina by se měla stát závaznou současně se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. V preambuli výslovně odkazuje na ústavní tradice členských států, Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a judikaturu ESLP, jejíž vliv je v Listině evidentní. Kromě Hlavy V. zaručující občanská práva a čl. 15 odst. 2 Listiny, které se týkají pouze občanů EU, chrání Listina práva každého, tedy i příslušníky třetích zemí. V souvislosti s níže

192 Např. CHOLEWINSKI R., *Borders and Discrimination in the European Union*, ILPA, 2002, [online], dostupné z <http://www.ilpa.org.uk/publications/borders_exec_summary.pdf>, [cit.2009-15-06] nebo GROENENDIJK K., *Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination* in CARLIER J.Y., GUILD E. *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruylant, Brussels, 2006, ISBN 280272231, str. 85

193 K pojmu diskriminace a rozdílné zacházení viz např. ČIŽINSKÝ P., *K pojmu diskriminace ve veřejné správě*, [online], dostupné z <http://www.mkc.cz/uploaded/antidiskriminace/Co_je_to_diskriminace_ve_verejne_sprave.pdf>, [cit. 2009-06-15]

194 Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22-26

195 Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27.11.2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16-22

196 Např. MÁŠOVÁ S., *Politiky EU v oblasti lidských práv*, Diplomová práce (Mgr.), Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, 2007, str. 24

diskutovanou EÚLP bych ráda upozornila na důležitá ustanovení Listiny, která korespondují s EÚLP. Čl. 7 Listiny zaručuje respektování rodinného života. S ochranou rodinného života souvisí i ustanovení čl. 24 odst. 3, podle kterého má dítě právo udržovat styk s oběma rodiči. Čl. 19 zakazuje jednak hromadné vyhoštění a jednak vyhoštění do státu, kde hrozí vážné nebezpečí vystavení trestu smrti, krutému, nelidskému nebo ponižujícímu zaházení anebo trestu. Ustanovení čl. 21 zakazuje diskriminaci, a to jak na základě pohlaví, rasy, etnickém původu, náboženském vyznání atd., tak i na základě státní příslušnosti v oblasti působnosti Smluv. Důležité je ustanovení čl. 15 odst. 3, který se vztahuje výslovně na příslušníky třetích zemí, kteří mají nárok na stejné pracovní podmínky jako občané EU, mají-li oprávnění pracovat. Čl. 47 zaručuje právo na účinnou soudní ochranu.

5.2. Ochrana lidských práv migrantů v rámci mezinárodního práva

Rozlišujeme 2 hlavní systémy ochrany lidských práv. První systém vznikl v rámci OSN a zahrnuje jak dokumenty obecné, které zaručují ochranu práv všech osob včetně migrantů, tak dokumenty zvláštní, které se vztahují výlučně na migranty. Mezi dokumenty všeobecné povahy patří např. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace. Mezi dokumenty zvláštní, které se vztahují k tématu legální migrace, patří zejména dokumenty upravující práva migrujících pracovníků. Jde např. o Úmluvu o ochraně všech migrujících pracovníků a jejich rodin. Tato Úmluva však zatím mezi vyspělými evropskými státy nenašla podporu. Z členských států EU ji neratifikoval nikdo.

Druhým systémem ochrany lidských práv je systém vytvořený Radou Evropy. I tento systém poskytuje migrantům ochranu v rámci obecných dokumentů. Nejvýznamnějším z nich je Evropská úmluva o ochraně lidských práv¹⁹⁷, kterou jsem zvolila jako základ pro tuto kapitolu. Kromě toho, práva migrantů upravuje také Evropská sociální charta, která ve svém článku 19 odst. 4 obsahuje ustanovení o právu migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc. I v systému Rady Evropy vznikl zvláštní dokument, který měl zajistit práva migrujících pracovníků, a sice Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků. Ani tato úmluva na evropské úrovni se nesečkala s úspěchem, doposud Úmluvu ratifikovalo 11 států, z toho

197 209/1992 Sb. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů

však pouze 6 členských států EU. Úmluvě se proto dále v této kapitole samostatně nevěnuji.

Význam celého systému vytvořeného Radou Evropy spočívá v možnosti jednotlivce obrátit se na ESLP po té, co vyčerpal prostředky vnitrostátního práva. Ačkoli mezinárodní právo obecně neukládá státům povinnost vpustit cizince na své území, ve výsledku tak může nakonec dojít k tomu, že ESLP bude rozhodovat o tom, kdo má a nemá právo pobývat na území státu, který je smluvní stranou EÚLP. Nejen tedy, že mnoho pravomocí v této oblasti bylo již delegováno na Společenství, ale další část tohoto kdysi zcela suverénního oprávnění státu byla převedena do oblasti lidských práv, o nichž rozhoduje mezinárodní soud.¹⁹⁸

Jako základ jsem zvolila EÚLP dále také proto, že se k systému vytvořenému EÚLP hlásí i EU v čl. 6 odst. 2 SEU: „Unie ctí základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství.“ Lisabonská smlouva výslovně stanoví, že EU přistoupí k EÚLP a zásady formulované EÚLP budou tvořit obecné zásady práva Unie. Nejen, že se EU výslovně zavázela k dodržování zásad EÚLP, ale mnoho z těchto zásad (včetně zásad vytvořených judikaturou ESLP) bylo přímo vtěleno do komunitárních legislativních aktů. Navíc všechny členské státy EU jsou signatáři EÚLP. Tyto okolnosti zavazují jak EU, tak členské státy k tomu, aby při rozhodování vždy EÚLP respektovaly a nejednaly v rozporu s ní. Podle čl. 1 EÚLP Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci (tedy i přistěhovalcům a cizincům), práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.¹⁹⁹

V této kapitole se dotknu především článků 3, 6, 8, 13 a 14 EÚLP, neboť mají ve vztahu k migrantům zvláštní význam. Ke každému článku uvádím příslušnou judikaturu, která reflektuje postoj ESLP.

198 GUILD E., Identity beyond Citizenship: the European Convention on Human Rights in *The Legal Elements of European Identity: European Citizenship and Migration Law*, The Hague : Kluwer Law International, 2004, str. 7

199 *Čonka vs. Belgie*, č. 51564/99, rozsudek z 5.2.2002, ECHR 2002-I

5.3. Čl. 3 EÚLP – zákaz mučení²⁰⁰

Ustanovení čl. 3 je relevantní zejména v případech azylu a nelegální migrace, nicméně musí být respektován i v případech migrace legální. Za porušení ustanovení čl. 3 EÚLP se považuje i vyhoštění osoby do země, kde jí hrozí mučení, nebo podrobení krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestání. Prvním případem, kde ESLP takto čl. 3 EÚLP interpretoval, byl případ Soering.²⁰¹ Tento výklad je v souladu i s Úmluvou proti mučení²⁰², která byla přijata ještě před rozsudkem Soering. ÚPM v čl. 3 odst. 1 výslovně stanoví, že žádný stát nesmí vydat osobu jinému státu, jsou-li vážné důvody se domnívat, že jí tam hrozí nebezpečí mučení. ÚPM již byla podepsána a ratifikována všemi členskými státy EU.

V dalších rozhodnutích ESLP potvrdil, že čl. 3 je absolutní. Nelze se od něj odchýlit, ani státy nemohou vyhoštění do státu, kde hrozí mučení, ospravedlnit tím, že dotyčná osoba představuje ohrožení veřejné bezpečnosti.²⁰³ Jako porušení článku čl. 3 EÚLP označil ESLP i vyhoštění smrtelně nemocné osoby do státu, kde by bídné životní podmínky usplížily jeho smrt.²⁰⁴

Zajímavým případem je rozhodnutí ESLP v případě *TI v. Velká Británie*²⁰⁵, ESLP totiž musel řešit průnik komunitárního práva do systému ochrany lidských práv v rámci EÚLP.²⁰⁶ ESLP uznal povinnost Velké Británie zajistit, že vyhoštění osoby z jejího území do jiného státu nebude mít, byť nepřímou, za následek porušení článku 3 EÚLP. ESLP se tedy staví k tomu průniku tak, že činí členské státy individuálně odpovědnými za porušení lidských práv, které vyplývá ze vzájemných smluv včetně práva EU.

200 Čl. 3 EÚLP stanoví: „Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

201 *Soering v. Spojené království*, rozsudek z 7.7.1989, Série A no. 161. Pan Soering byl německý státní příslušník, který měl být Velkou Británií vydán do USA, kde byl obžalován z vraždy a hrozil mu trest smrti. Čekání na výkon trestu smrti bylo kvůli dlouhé „čekací“ době a podmínkám ve věznici prokazatelně spojeno s mučivými útrapami.

202 143/1988 Sb., Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 18. srpna 1988 o Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

203 *Chahal v. Spojené království*, č. 22414/93, rozsudek z 15.11.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V, body 78-79

204 *D. v. Spojené království*, č. 30240/96, rozsudek z 2.5.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III, body 52 a 53

205 *TI v. Spojené království*, č. 43844/98, rozhodnutí z 7.3.2000

206 Velká Británie na základě evropského azylového práva odmítla žádost o azyl, protože žadatel již předtím neúspěšně žádal o azyl v Německu.

5.4. Čl. 8 EÚLP – právo na rodinný život²⁰⁷

System tvořený EÚLP a příslušnou judikaturou ESLP neposkytuje v určitých aspektech tak širokou ochranu jako komunitární právo, zejména pokud jde o rodinné příslušníky občanů EU. Zatímco komunitární právo ukládá v určitých případech členským státům povinnost umožnit státním příslušníkům třetích zemí vstup na jejich území, ESLP ve svých rozhodnutích nikterak nepopírá právo států kontrolovat vstup a vyhošťování cizích státních příslušníků. Ovšem i ESLP z tohoto pravidla učinil výjimku.²⁰⁸ Ochrana rodinného života pod hlavičkou EÚLP tak spočívá především v ochraně cizích státních příslušníků před vyhoštěním.²⁰⁹ Ve svých rozsudcích ESLP rozhodl, že smluvní státy nemusí respektovat rozhodnutí manželů vést rodinný život v určitém konkrétním státě.²¹⁰ ESLP navíc nerozlišuje, zda se jedná o občany EU, nebo zda některý rodinný příslušník pochází z nečlenského státu. Může se tak stát, že ESLP bude nutit občany EU, aby následovali příslušníka třetího státu do jeho domoviny a rodinný život vedli tam.

E. Guild rozlišuje 3 skupiny přistěhovalců, kteří se za určitých okolností mohou dovolávat čl. 8 EÚLP.²¹¹ Za první rodiče - cizinci, kteří chtějí zůstat se svým dítětem v hostitelském státě, za druhé již dospělí cizinci, kteří strávili v hostitelském státě své dětství a za třetí děti - cizí státní příslušníci, které chtějí následovat svou rodinu do hostitelského státu. ESLP musí v každém jednotlivém případě posoudit, zda se jedná o skutečný rodinný život, zda došlo k jeho porušení, zda je porušení v souladu či rozporu se zákonem a zda je porušení práva na rodinný život v demokratické společnosti ospravedlnitelné.

- Rodiče a děti – Podle ESLP mezi rodiči a dětmi rodinný život vždy existuje bez ohledu na to, zda rodiče a děti žijí spolu. Je na místě ještě jednou zmínit rozhodnutí

207 Čl. 8 odst. 1 stanoví: „Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“ Čl. 8 odst. 2: „Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu, země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

208 Viz níže Sen v. Nizozemí

209 COSTELLO C., *Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union*, Common Market Law Review, 2009, Vol. 46, s. 587-672

210 Např. *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. Spojené království*, rozsudek z 28.5.1985, Série A č. 94, bod. 68

211 GUILD E., op. cit. (198), s. 15

ESLP v případě Berrehab²¹² (viz také kapitola 3.5.2.). V daném případě šlo o státního příslušníka Maroka, kterému bylo původně uděleno povolení k pobytu v Nizozemí jen z důvodu manželství s občankou Nizozemí. Manželství se rozpadlo, ale pan Berrehab udržoval intenzivní kontakt se svou dcerou, která se v manželství narodila. Příslušné orgány odmítly prodloužit panu Berrehabovi pobyt s odvoláním na to, že zanikl důvod jeho pobytu (tj. manželství). ESLP však rozhodl, že pouto mezi otcem a dcerou by bylo vyhoštěním otce narušeno a že vyhoštění není přiměřeným a nutným opatřením v demokratické společnosti.

- Mladí dospělí cizinci, kteří se dopustili trestného jednání – Tyto osoby většinou přišly do hostitelského státu jako děti spolu se svými rodiči, příp. se v hostitelském státě narodily, a v tomto státě také získaly vzdělání. Během dospívání se však dopustily trestné činnosti, která měla být důvodem jejich vyhoštění do země, se kterou je často kromě státní příslušnosti nepojilo žádné skutečné pouto. I v tomto případě ESLP uznal existenci rodinného vztahu mezi dítětem a rodičem, i když potomek již nabyt zletilosti. ESLP dospěl k závěru, že vyhoštění by v podobných případech mělo být skutečně výjimečné.²¹³ V odborných kruzích se objevil i názor, že hostitelské státy by se neměly zbavovat odpovědnosti za osoby, jejichž výchova probíhala v hostitelském státě, ale která selhala. Podle názorů některých odborníků není v takových případech důvod, aby stát, jehož příslušnost osoba s kriminální minulostí má, nesl odpovědnost za sociální reintegraci této osoby do společnosti.²¹⁴

Odlišná situace nastává, pokud cizí státní příslušník přišel do hostitelského státu v již dospělém věku, v tomto hostitelském státě se dopustil trestného jednání, a pak se zde oženil. ESLP v takových případech zkoumá, zda je možné, aby manželka následovala manžela do země jeho původu a aby manželé vedli rodinný život v jiném státě. Názorným příkladem je rozhodnutí *Boultif v. Švýcarsko*²¹⁵. ESLP uznal, že nelze po paní Boultif požadovat, aby následovala svého manžela do Alžírsko, neboť neumí arabsky a integrace by pro ni byla obtížná.

212 *Berrehab v. Nizozemí*, č. 10730/84, rozsudek z 21.6.1988, série A č. 138

213 *Moustaquim v. Belgie*, č. 12313/86, rozsudek z 18.2.1991, série A č. 193 a *Beldjoudi v. Francie* č. 12083/86, rozsudek z 26.3.1992, série A č. 234-A.

214 *Lamguindaz v. Spojené království*, zpráva Komise, částečné separátní votum H.G. Schermerse, 13.10.1992, str. 10, dostupné z <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Lamguindaz&sessionid=25153399&skin=hudoc-en>, [cit. 2009-06-12]. Nicméně tento právní názor nenašel zatím mezi dalšími odborníky podporu.

215 *Boultif v. Švýcarsko*, č. 54273/00, rozsudek z 2.8.2001, ECHR 2001-IX

ESLP dále postupně vypracoval seznam skutečností, které musí brát členské státy v potaz (např. závažnost protiprávního jednání, délku pobytu v hostitelském státě, rodinnou situaci dotyčné osoby, vztah ke státu původu atd.). I zde se evropská zákonodárce inspirovali při vytváření směrnic v oblasti legální migrace.²¹⁶

- Děti přistěhovalců, které zůstaly ve státě původu – Jde o případy, kdy se cizí státní příslušník usadí v hostitelském státě a poté se snaží, aby hostitelský stát přijal také jeho děti, které zatím zůstaly ve státě původu. ESLP se nejprve k těmto případům stavěl negativně. Rozlišoval situace, kdy stát už jednou osobu na území přijal a poté ji chce vyhostit, a situace, kdy cizímu státnímu příslušníku vůbec nebyl povolen vstup ani pobyt v hostitelském státě. Podle ESLP má stát právo rozhodovat o tom, kdo může a nemůže vstoupit na jeho území.²¹⁷ Od tohoto striktního názoru se ESLP trochu odchýlil v rozhodnutí v případě *Sen v. Nizozemí*. ESLP uznal, že za určitých okolností je stát povinen přijmout dítě-cizince na své území. Touto okolností jsou sourozenci dítěte-cizince, které se ale narodily na území hostitelského státu. Tito sourozenci mají právo vést rodinný život s dalším bratrem či sestrou, ale zároveň po nich nelze žádat, aby se kvůli tomu přestěhovali do země, ve které nikdy nebyli.²¹⁸ Důležité je toto rozhodnutí zejména proto, že ESLP poprvé určil, že stát je povinen umožnit určité osobě vstup na své území a udělit jí povolení k pobytu.²¹⁹

5.5. Čl. 6 a čl. 13 EÚLP - procesní záruky v systému ochrany LP

EÚLP zaručuje účinné opravné prostředky v ustanoveních čl. 6 a čl. 13. Právo na spravedlivý proces, jak jej stanoví článek 6 EÚLP se však vztahuje na občanskoprávní a trestněprávní případy. ESLP v případě *Maaouia*²²⁰ odmítl aplikovat čl. 6 v otázkách přistěhovalectví, konkrétně v otázkách vstupu, pobytu a vyhoštění. Procesní ochranu proti vyhoštění legálně pobývajících cizinců zajišťuje čl. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k EÚLP²²¹. Podle odst. 1 tohoto ustanovení má cizinec

216 Viz kapitola 3.5.2.

217 Např. *Gül v. Švýcarsko*, č. 23218/94, rozsudek z 19.2.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I, bod 38. Turecký státní příslušník se přestěhoval do Švýcarska a požádal o azyl, později ho následovala jeho žena ze zdravotních důvodů. Oba synové zůstali v Turecku. Švýcarsko neudělilo mladšímu synovi povolení k pobytu. Ač ESLP uznal složitou situaci rodiny, rozhodl, že neexistuje překážka, která by bránila rodině vést rodinný život v Turecku.

218 *Sen v. Nizozemí*, č. 31465/96, rozsudek z 21.12.2001, ECHR

219 GUILD E., op. cit. (198), str. 21

220 *Maaouia v. Francie*, [GC], č. 39652/98, odst. 90, ECHR 2000-X

221 Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, CETS No. 117, 22.11.1984

právo předložit důvody proti vyhoštění, má právo na přezkoumání rozhodnutí a právo na to, aby se před příslušným orgánem nechal zastupovat. Před tím, než cizinec vykoná oprávnění podle odst. 1, může být vyhoštěn pouze tehdy, je-li to nezbytné v zájmu veřejného pořádku nebo bezpečnosti.

Druhý z uvedených článků, článek 13, zaručuje právo každého, jehož práva a svobody chráněné EÚLP byly porušeny, na účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností. V judikatuře ESLP se odkazy na článek 13 objevují ve spojení s porušením jiných článků EÚLP, tak např. v případě *Al-Nashif*²²², kde šlo o vyhoštění, ve spojení s čl. 5 nebo v případě *Sen*²²³ ve spojení s čl. 8 a právem na rodinný život. Na čl. 6 a 13 EÚLP jakožto na obecnou zásadu účinné soudní ochrany se odvolává ESD v rozsudku *Panayotova*²²⁴, protože EU se výslovně přihlásila k dodržování lidských práv, jak je zaručila EÚLP, v čl. 6 odst. 2 SEU. Právo na účinný opravný prostředek je zaručeno také ustanovení čl. 47 Charty základních práv EU. Na rozdíl od čl. 6 EÚLP se neomezuje pouze na civilní a trestněprávní spory. Zaručuje právo na účinné odvolání každému, jehož práva a svobody zaručené právním řádem Unie byly porušeny, tedy i státním příslušníkům třetích zemí, pokud jejich práva vyplývají z legislativy EU v oblasti přistěhovalectví. Významnou skutečností také je, že ustanovení čl. 47 Charty výslovně přiznává právo na soudní přezkoumání. Po té, co se Charta stane závazným dokumentem s přímým účinkem tak již nebude sporu o to, co se rozumí účinným prostředkem nápravy.

5.6. Čl. 14 EÚLP - zákaz diskriminace²²⁵

Ustanovení čl. 14 stanoví důvody, pro které nesmí být žádná osoba diskriminována při užívání práv a svobod stanovených EÚLP. Zakázána je tak diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, náboženství, jazyka, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní menšině, majetku a dalších podobných důvodech. Kritérium státní příslušnosti není ve

222 *Al-Nashif v. Bulharsko*, č. 50963/99, 20.6.2002, ECHR

223 *Sen v. Nizozemí*, č. 31465/96, 21.12.2001, ECHR

224 *C-327/02, Panayotova and others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 16.11.2004, Rec. I-11055, bod 27

225 Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva, pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.

výčtu explicitně uvedeno. Neuvádí ho ani Protokol č. 12 k EÚLP, který svým čl. 1 rozšiřuje čl. 14 EÚLP, neboť se netýká jen práv uvedených v Úmluvě, ale všech práv stanovených zákonem. Jelikož jde ale o taxativní výčet důvodů, neznamená to, že by neodůvodněné a nepřiměřené rozdílné zacházení pouze z důvodu státní příslušnosti bylo za každých okolností legitimní. ESLP nicméně nepovažuje za diskriminaci a porušení čl. 14 EÚLP, pokud stát zachází výhodněji se státními příslušníky jiných členských států EU. Podle ESLP je takové zacházení ospravedlnitelné existencí zvláštního právního řádu EU.²²⁶

²²⁶ *Moustaquim v. Belgique*, č. 12313/86, rozsudek z 18.2.1991, série A č. 193, bod 49

6. Závěr

V předchozích kapitolách jsem poměrně podrobně rozebrala postavení a práva státních příslušníků třetích zemí v EU z několika aspektů. V otázce imigrační politiky se Evropská unie nakonec vydala cestou méně bolestivou a dala přednost přijetí balíčku opatření, která upravují postavení jednotlivých kategorií přistěhovalců, před jediným nástrojem, který by jednotně definoval postavení přistěhovalců ze třetích zemí bez ohledu na důvod, pro který do EU přišli. Kromě toho z rozboru vyplývá, že status jednotlivce určují ještě další kritéria, např. země původu, existence vztahu k občanovi EU, ekonomická aktivita a další. Situaci komplikuje velké množství mezinárodních smluv přijatých na poli legální migrace. Celá problematika je podle mého názoru příliš složitá a nepřehledná na to, aby osoba přicházející ze třetího státu mohla sama zjistit, která práva jí přísluší a co pro jejich nabytí musí učinit.

Jak jsem naznačila již v kapitole o legislativně-politickém vývoji, o společné přistěhovalecké politice zatím nelze hovořit. Roztříštěnost problematiky společné přistěhovalecké politiky rozhodně neprospívá, ale nevidím ji jako hlavní problém. Tím je podle mého názoru fakt, že všechny směrnice, zejména směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, ponechávají členským státům obrovský diskreční prostor. Členským státům se na úrovni EU podařilo vytvořit tak trochu hybridní systém. Na jednu stranu se státy snaží uchránit si výsadní právo rozhodovat o tom, kdo na jejich území vstoupí a bude ve státě pobývat. Na druhou stranu při současné existenci schengenského prostoru a při zahrnutí této problematiky do SES, imigrační politika jednoho státu musí nevyhnutelně ovlivnit imigrační politiku ostatních členských států. Nechci se na tomto místě pouštět do debaty o tom, jak moc má být EU vstřícná vůči státním příslušníkům třetích zemí. Otázka restriktivního či permissivního přístupu je spíše otázkou politickou. Domnívám se však, že de lege ferenda by úprava měla být jednotná pro všechny členské státy.

S tím souvisí i tolik kritizovaná integrační opatření, kterými mohou členské státy podmínit pobyt státních příslušníků třetích zemí na svém území (viz kapitola 3.1.1). Zcela jistě je chybou, že tato integrační opatření nejsou blíže definována a že nejsou nějakým způsobem omezena. Členské státy tak dostaly do rukou nástroj, kterým mohou pobyt dotčených státních příslušníků třetích zemí v podstatě znemožnit, pokud nastaví laťku pro splnění opatření příliš vysoko. Na toto doplácí státy, které nestanoví

integrační opatření tak přísně, neboť příslušníci třetích zemí je spíše budou využívat ke vstupu na území Společenství. V tomto bodě se ztotožňuji s kritikou, která se v odborné literatuře objevila. Nicméně nemyslím si, že by členským státům měla být odňata možnost požadovat, aby příslušníci třetích zemí prokázali ochotu začlenit se do společnosti tohoto členského státu a přijmout a osvojit si alespoň základní zvyky pro danou společnost charakteristické. Větší harmonizace by však i zde byla na místě. Při ustavování jednotných pravidel by však samozřejmě měla být respektována lidská práva tak, jak jsou vyjádřena v mezinárodních instrumentech.

Právo na sloučení rodiny občanů EU je založeno na 2 skutečnostech. Za prvé jde o závazek respektovat právo na rodinný život, jak je zakotveno v mezinárodních dokumentech (zejména čl. 8 EÚLP). Za druhé právo na sloučení rodiny má napomoci při vytváření vnitřního trhu. Občané EU nesmí být odrazováni od využití svobody pohybu tím, že je do jiného členského státu (ale i zpět domů) nebude moci následovat jejich rodina. Právo na sloučení rodiny občanů EU je tak vázáno na existenci komunitárního prvku, kterým je pohyb v rámci Společenství. Tato konstrukce byla zcela logická do doby, než byla mezi pravomoci Společenství zařazena také společná přistěhovalecká politika. Vznikla tak podle mého názoru bizarní situace. Mohlo by dojít k tomu, že občan EU, který nevyužil svobody pohybu a musí se proto spolehnout na vnitrostátní úpravu, bude mít při slučování rodiny horší postavení než by měl na jeho místě příslušník třetího státu. Navíc, ESD již mnohokrát musel řešit případ, kdy občan EU své právo na volný pohyb využil jen proto, aby se mohl opřít o výhodnější komunitární úpravu (viz kapitola 3.2.2). Pokud se členské státy rozhodly, že své pravomoci v oblasti přistěhovalecké politiky přenesou na Společenství, není podle mého názoru možné, aby právo na sloučení rodiny občanů EU, kteří zůstali ve svém domovském státě, zůstalo upraveno pouze na vnitrostátní úrovni. Domnívám se proto, že by i tato problematika měla být upravena komunitárním právem.

Seznam zkratk

DPR	dlouhodobě pobývajícím rezident
EHP	Evropský hospodářský prostor
EHS	Evropské hospodářské společenství
EP	Evropský parlament
ES, Společenství	Evropské společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
ESVO	Evropské sdružení volného obchodu
EU, Unie	Evropská unie
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
LS	Lisabonská smlouva
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU	Smlouva o založení Evropské unie
ÚPM	Úmluva proti mučení

Seznam literatury

Monografie

Balzaq, T., Carrera S., *Migration, borders and asylum: trends and vulnerabilities in EU policy*, CEPS, 2005, 88 p., ISBN 9290795727

Guild, E. *The Legal Elements of European Identity: European Citizenship and Migration Law*. The Hague : Kluwer Law International, 2004, 284 p., ISBN 9041123040, 9789041123046

Papagianni, G., *Institutional and policy dynamics of EU migration law*, Leiden; Boston: Martinus Nijhoff, c2006, ISBN 90-04-15279-2

Příspěvky ve sbornících

Carrera S. „Integration“ as a Process of Inclusion for Migrants? The Case of Long-Term Residents in the EU In Schneider H., Carrera S. *Migration, Integration and Citizenship, A Challenge of Europe's Future, Volume II : The Position of Third Country Nationals in Europe*, Forum Maastricht, 2005, p. 109-135, ISBN 9077828028

Groenendijk, K., The Long Term Residents Directive, Denizenship and Integration In Baldaccini, A. et al. *Whose freedom, security and justice, EU immigration and asylum law and policy*, Oxford: Hart 2007, p. 429 – 449, ISBN 9781841136844

Groenendijk K., Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination In Carlier J.Y., Guild E. *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruylant, Brussels, 2006, p. 79 – 101, ISBN 280272231

Groenendijk K., Long- Term Immigrants and Council of Europe In Guild E., Mminderhoud P.(ed.), *Security of Residence and Expulsion: Protection of Aliens in Europe*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, Mass., 2001, p. 7 – 23, ISBN 9041114580

Oosterm-Staples, H., The Family Reunification Directive: A Tool Preserving Member State Interest or Conducive to Family Unity in Baldaccini, A. et al. *Whose freedom, security and justice, EU immigration and asylum law and policy*, Oxford: Hart 2007, p. 451 – 487, ISBN 9781841136844

Schneider, H. Towards a European Migration Policy: From Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague In Schneider H., Carrera, S. *Migration, Integration and Citizenship, A Challenge of Europe's Future, Volume II : The Position of Third Country Nationals in Europe*, Forum Maastricht 2005, p. 7 - 107, ISBN 9077828028

Sitaropoulos, N. Aspects of Compatibility of Substantive EU Immigration Acquis with International and European Human Rights Law. In Carrera S., Balzacq T. *Security*

versus Freedom A Challenge for Europe's Future. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd., 2006., p. 77 - 87, ISBN 9780754648321 075464832X

Theele, T. Rights of Turkish Workers on the Basis of the EEC/Turkey Association Agreement In Schneider H., Carrera, S. *Migration, Integration and Citizenship, A Challenge of Europe's Future, Volume II : The Position of Third Country Nationals in Europe*, Forum Maastricht 2005, p. 139 - 165, ISBN 9077828028

Příspěvky v odborných časopisech

Baršová, A. *Role Evropské Unie v řízení ekonomické migrace: Současný stav a výhledy*, *Mezinárodní vztahy*, 2007, č. 3, Ústav mezinárodních vztahů, s. 31 - 53

Boelaert-Suominen, S., *Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third Country Nationals Who Are Long-Term Residents: Five Paces Forward and Possibly Three Paces Back*, *Common Market Law Review*, 2005, Vol. 42, Kluwer Law International, p. 1011-1052

Brouwer E., *Effective Remedies for Third Country Nationals in EU Law: Justice Accessible to All?*, *European Journal of Migration and Law*, 2005, Vol. 7, Koninklijke Brill NV, p. 219 - 236

Costello C., *Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union*, *Common Market Law Review*, 2009, Vol. 46, Kluwer Law International, p. 587-672

Groenendijk, K., *Family Reunification as a Right under Community Law*, *European Journal on Migration and Law*, 2006, Vol. 8, Martinus Nijhoff Publishers, p. 215-230

Scheu, H.C. *Právní postavení přistěhovalců v mezinárodním a evropském právu*, *Správní právo*, 2009, č. 3, MVČR, s. 129 – 163

Kvalifikační práce

Dvořáková, M. *Mezinárodní migrace v ČR*, Bakalářská práce (Bc.), Brno 2006, Masarykova univerzita v Brně, Přírodovědecká fakulta, Geografický ústav, 52 s., Vedoucí bakalářské práce Mgr. Daniel Seidenglanz, PhD.

Mášová S., *Politiky EU v oblasti lidských práv*, Diplomová práce (Mgr.), Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, Brno, 2007, 79 s., Vedoucí diplomové práce RNDr. Jaroslav Maryáš, CSc.

Tvrdý, L. *Migrace a její dopady na hostitelskou zemi*, Diplomová práce (Ing.), Ostrava 1997, VŠB Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 88 s., Vedoucí diplomové práce doc. PhDr. František Varazin, CSc.

Elektronické dokumenty a internetové stránky

Carrera S., Guild E., *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?* *CEPS Policy Review*, No. 170, 2008, [online], dostupné z

<http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_French_Presidency_s_European_Pact_on_Immigration_and_Asylum.pdf >

Collett E., *The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris*, European Policy Centre, 2008, [online], dostupné z

http://www.epc.eu/TEWN/pdf/304970248_EU%20Immigration%20Pact.pdf

Čížinský P. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva*, [online], MCP, 2005, dostupné z <<http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=1957167>>

Čížinský P., *K pojmu diskriminace ve veřejné správě*, MCP, [online], dostupné z http://www.mkc.cz/uploaded/antidiskriminace/Co_je_to_diskriminace_ve_verejne_sprave.pdf

Cholewinski R., *Borders and Discrimination in the European Union*, ILPA, [online], 2002, dostupné z http://www.ilpa.org.uk/publications/borders_exec_summary.pdf

Týč V., *Postavení mezinárodních smluv v právu ES (EU) a jejich aplikace v členských státech* In Dny veřejného práva. Brno: Masarykova univerzita, 2007, dostupné z <<http://www.law.muni.cz/edicni/Days-of-public-law/files/pdf/mep/Tyc.pdf>>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://cmiskp.echr.coe.int>

<http://curia.europa.eu>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://www.czso.cz>

<http://www.migraceonline.cz>

<http://www.eurasylum.org>

Právní předpisy

Evropská úmluva o ochraně lidských práv, Rada Evropy, 4. 11. 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11, CETS No. 117, 22.11.1984

Smlouva o založení Evropského společenství, konsolidované znění, Úř. věst. C 321E, 29.12. 2006

Lisabonská smlouva, neoficiální konsolidované znění dostupné na <<http://www.psp.cz/kps/pi/cpep.htm>>

Úmluva o EHP, Úř. věstník L 1, 3.1.1994, s. 3–36

Listina základních práv Evropské unie, Úř. věstník C 303, 14.12.2007

Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons, OJ L 114, 30.4.2002, s. 6-72

Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey, O.J. 1973 C 113, s. 1

Dodatkový protokol ke Smlouvě o přidružení mezi EHS a Tureckem, Úř. věst. L 293, 29. 12. 1972, s. 4 - 56

Association Council Decision 1/80, O.J. 1981 L 65, neoficiální znění dostupné např. z <http://www.abgs.gov.tr/files/_files/okk_eng.pdf>

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. L 251, 3. 10. 2003, s. 12 - 18

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25.11.2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, Úř. věst. L 116, 23.1.2004, s. 33 – 53

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77 – 123

Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby, Úř. věst. L 375, 23. 12. 2004, s. 12 - 18

Rozhodnutí Rady 2004/927/ES ze dne 22. prosince 2004, Úř. věst. L 396, 31.12.2004, s. 45 - 46

Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu, Úř. věst. L 289, 3. 11. 2005, s. 15 - 22

Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, Úř. věst. L 155, 18.6.2009, s. 17 – 29

Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29.6.2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22-26

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27.11.2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16-22

Amended proposal for a Council directive on the right to family reunification, COM/2002/0225, OJ C 203E, 27.8.2002, par. 136 – 141

Nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14.5.2003, kterým se působnost Nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, Úř. věst. L 124, 20.5.2003, s. 1—3

Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service, Explanatory Memorandum, O.J. C 45E, 25.2.2003, p. 18 - 41

Proposal for a Council Directive on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research, Explanatory Memorandum, COM/2004/0178

Návrh směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, KOM (2007)637 ze dne 23.10.2007, dostupné z

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:CS:PDF>>

Evropský imigrační pakt, dostupný z < <http://www.euractiv.com/en/mobility/european-pact-immigration-asylum/article-175489>>

Judikatura

C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, Sbirka rozhodnutí 2006, strana I-05769

C-109/01, *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich*, Rec. 2003 I-9607

C-459/99, *MRAX v. Belgie*, Rec. 2002 I-6591

C-1/05, *Yunying Jia v. Migrationverket*, Rec. 2007 I-1

C-127/08, *Blaise Baheten Metock a další v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, rozhodnutí dosud nevyšlo ve sbírce rozhodnutí, je dostupné např. z <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=cs>

C-348/96 *Calfa*, 19.1.1999, Rec. 1999 p.I-11,

C-441/02 *Komise v. Spolková republika Německo*, 27.4.2006, Rec. 2006 p. I-3449

C- 97/05, *Mohamed Gattoussi v. Stadt Rüsselheim*, 14.12.2006, Rec. 2006 p. I-11917

C-327/02, *Panayotova and others v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, 16.11.2004, Rec. 2004 I-11055

C-237/91, *Kazim Kus v Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECR 1992 Page I- 06781

C-228/2006, *Mehmet Soysal, Ibrahim Savatli proti Spolkové republice Německo*, [2009], dostupné z <<http://curia.europa.eu/cs/actu/activites/index.htm>>

C-467/2002 *Inan Cetinkaya proti Spolkové zemi Bádensko-Württembersko*, 11.11.2004, Rec. 2004, p.I-10895

C-434/93, *Ahmet Bozkurt v. Staatssecretaris van Justitie* , 6.6.1995, ECR 1995, p. I-01475

C-340/97, *Ömer Nazli, Caglar Nazli, Melike Nazli v. Stadt Nürnberg*, 10.2.2000, Rec. 2000, p.I-957

C-325/05 *Ismail Derin v. Landkreis Darmstadt-Dieburg*, 18.7.2007, Rec. 2007, p.I-6495

C-136/03, *Dörr/Ünal proti. Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten*, 2.6.2005, Rec. 2005, p.I-4759

C- 416/96 *Nour Eddline El-Yassini v. Secretary of State for the Home Department*,

2.3.1999, Rec. 1999, p.I-1209

Boultif v. Švýcarsko, č. 54273/00, rozsudek z 2.8.2001, ECHR 2001-IX

Keles v. Německo, č. 32231/02, rozsudek z 27.10.2005

Abdulaziz, Cabales, Balkandali v. Spojené království, rozsudek z 28.5. 1985, Série A, č. 94

Berrehab v. Nizozemí, rozsudek z 21.6.1988, série A č. 138

Čonka vs. Belgie, č. 51564/99, rozsudek z 5.2.2002, ECHR 2002-I

Soering v. Spojené království, rozsudek z 7.7.1989, Série A no. 161

Chahal v. Spojené království, č. 22414/93, rozsudek z 15.11.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V

D. v. Spojené království, č. 30240/96, rozsudek z 2.5.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III

TI v. Spojené království, č. 43844/98, rozhodnutí z 7.3.2000

Moustaquim v. Belgie, č. 12313/86, rozsudek z 18.2.1991, série A č. 193

Beldjoudi v. Francie, č. 12083/86, rozsudek z 26.3.1992, série A č. 234-A

Lamguindaz v. Spojené království, zpráva Komise, částečné separátní votum H.G. Schermerse, 13.10.1992, str. 10, dostupné z

<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Lamguindaz&sessionid=25153399&skin=hudoc-en>>

Gül v. Švýcarsko, č. 23218/94, rozsudek z 19.2.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-I

Sen v. Nizozemí, č. 31465/96, rozsudek z 21.12.2001, ECHR

Maaouia v. Francie, [GC], č. 39652/98, odst. 90, ECHR 2000-X

Al-Nashif v. Bulharsko, č. 50963/99, 20.6.2002, ECHR

Ostatní

IOM: Glossary on Migration. IOM, Ženeva, 2004. ISSN 1813-2278

Communication from the Commission, Third Annual Report on Migration and Integration, COM(2007)512

Adam C., Devillard A., Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member state for newcomers, IOM, Brussels, 2008, dostupné z <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200802/20080229ATT22589/20080229ATT22589EN.pdf>>

Důvodová zpráva k návrhu směrnice Rady o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, KOM/2007/0637, [2007], dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:CS:PDF>>, [cit. 2009-03-30]

Haagský program, Úř. věst. C 053, 3. 3. 2005

Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU, Odbor bezpečnostní politiky MVČR, 18.9.2005, dostupné z <web.mvcr.cz/archiv2008/eunie/agenda/presentace.ppt>

Report on the amended proposal for a Council directive on the right to family reunification

(COM(2002) 225), [2003], dostupné z

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A5-2003-0086&language=EN>>

Report on the proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (COM(2007)0637), [2008], dostupné z

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A6-2008-0432&language=EN>>

Sdělení Komise, Plán politiky v oblasti legální migrace, KOM/2005/0669

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, [2008], KOM (2008) 840, s. 4, dostupné z

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf>

The status of third country nationals in the EU - Abstract

The thesis deals with the status of third country nationals (further referred to as TCN) in the EU. Its purpose rests in the analysis of the current immigration policy of the EU and the comparison of the different groups of immigrants coming to the Member States from third countries.

The objective thesis consists of 6 chapters. Chapter 1 is introductory. It defines the concept of migration and it determines the subject-matter of the thesis, which is the legal migration. Chapter 2 is focused on the historical development of the common asylum and immigration policy in the EU. It is divided into four subchapters, each subchapter describes certain historical period.

The heart of the thesis is contained in Chapter 3. It is divided into six subchapters, each of them deals with the specific aspect of the TCN's status (first admission and entrance on the territory of EU, freedom of movement in the EU and right to reside on the territory of Member States, the access to employment and right to equal treatment, the expulsion and withdrawal of the residence right and finally procedural guarantees). Each subchapter is divided into five other parts as it compares the above mentioned aspects according to the legal reason of the TCN's residence. Consequently the thesis differs five groups of TCN – long-term residents, family members, students, researchers and highly qualified workers.

Another division of TCNs is used in Chapter 4. Each of three subchapters considers different group of TCN according to their country of origin with the key emphasis on Turks as the group with a very special status.

Chapter 5 outlines the more general but not negligible issue of the human rights of TCN. Whereas the first subchapter deals with the protection of human rights on the Community level, the second subchapter discusses the protection of human rights on the international law level aimed especially at the European Convention on Human Rights (art. 3, 6, 8, 13 and 14)

In the concluding chapter the author evaluates the stage of the common immigration policy and she draws her conclusions from the issues discussed in the previous chapters. The author especially criticizes the heterogeneity of the whole policy and the excessive discretionary powers given to the Member States which makes the

issue concerned too complicated and difficult for TCN to be acquainted with. The author suggests that the legal regulations shall be unified for all Member States.

Klíčová slova

Česky:

Státní příslušník třetí země

Evropská unie

Společná přistěhovalecká politika

Anglicky:

Third country national

European Union

Common Immigration Policy