KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 10.12.2008
KOM(2008) 840 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní smernice 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov

SPRÁVA KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uplatňovaní smernice 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov

(Text s významom pre EHP)

1. ÚVOD

Účelom tejto správy je poskytnúť komplexný prehľad o transponovaní smernice 2004/38/ES[1] do vnútroštátnych právnych predpisov a o jej uplatňovaní v každodennom živote. Touto správou si Komisia plní svoju povinnosť podľa článku 39 ods. 1 smernice vypracovať správu o uplatňovaní smernice a predložiť ju Európskemu parlamentu a Rade[2].

Komisia bude túto záležitosť neustále prehodnocovať a v príhodnom čase vydá ďalšie správy a usmernenia.

Voľný pohyb osôb je jednou zo základných slobôd vnútorného trhu v prospech občanov EÚ, členských štátov a konkurencieschopnosti európskeho hospodárstva. Je jedným z práv uvedených v Charte základných práv Európskej únie *(článok 45)*. Na začiatku európskeho projektu mali prospech z voľného pohybu iba pracovníci *(článok 39 Zmluvy o ES)*. Toto právo sa časom rozšírilo na všetkých štátnych príslušníkov EÚ. Občianstvo Únie poskytuje každému občanovi EÚ základné a individuálne právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území Únie, pričom podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluve a v opatreniach prijatých na ich vykonanie *(článok 18 Zmluvy o ES)*. Takéto obmedzenia a podmienky sa nachádzajú v smernici 2004/38/ES. Touto smernicou sa kodifikovali a zjednodušili existujúce právne predpisy a judikatúra v oblasti voľného pohybu v záujme prístupnosti a zrozumiteľnosti pre čitateľa.

Občania z členských štátov, ktoré pristúpili k EÚ nedávno, využívajú neobmedzené právo na voľný pohyb. Prechodné opatrenia sa vzťahujú iba na prístup na trh práce.

Smernica je veľmi dôležitá nielen pre viac ako 8 miliónov[3] občanov EÚ, ktorí sa zdržiavajú v inom členskom štáte, a ich rodinných príslušníkov, ale aj pre milióny občanov EÚ, ktorí každý rok cestujú v rámci EÚ.

Význam práva na voľný pohyb podčiarkujú očakávania občanov EÚ. Nedávny prieskum[4] ukázal, že 88 % respondentov pozná toto právo[5], čo je o 4 % viac v porovnaní s takýmto prieskumom, ktorý sa naposledy uskutočnil v roku 2002.

---

1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 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/ES (Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77).

2 Pozri aj uznesenie Európskeho parlamentu z 15. novembra 2007 o uplatňovaní smernice 2004/38/ES - P6_TA(2007)0534.

3 Piata správa o občianstve v Únii (1. máj 2004 – 30. jún 2007) – KOM(2008) 85.

Táto správa bola vypracovaná na základe mnohých zdrojov, vrátane štúdie[6], v ktorej sa analyzuje súlad vnútroštátnych ustanovení so smernicou, dotazníka o praktickom uplatňovaní smernice, v ktorom poskytli odpovede členské štáty, vlastných prieskumov Komisie, individuálnych sťažností, spolupráce s Európskym parlamentom, parlamentných uznesení, otázok a petícií a diskusií s členskými štátmi o praktických otázkach vyplývajúcich z uplatňovania smernice.

2. MONITOROVANIE TRANSPOZÍCIE SMERNICE

Ako je stanovené v článku 40 ods. 1 smernice, členské štáty mali uviesť do účinnosti zákony, nariadenia a administratívne ustanovenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 30. apríla 2006.

Komisia zorganizovala dve stretnutia s členskými štátmi, ktoré sa konali v júni 2005 a v januári 2006, aby odpovedala na otázky týkajúce sa výkladu tejto smernice.

Oznamovanie vnútroštátnych vykonávacích opatrení členskými štátmi bolo vo veľkom počte prípadov neúplné a oneskorené. V období medzi júnom 2006 a februárom 2007 Komisia začala konanie vo veci porušenia podľa článku 226 Zmluvy o ES proti 19 členským štátom[7], pretože neoznámili znenie ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov prijatých na transponovanie tejto smernice. Keďže odvtedy všetky členské štáty postupne prijali opatrenia na transpozíciu, konania vo veci porušenia z dôvodu neoznámenia sa ukončili.

Smernica už bola začlenená[8] do Dohody o EHP, neuplatňuje sa však ešte v krajinách EHP, ktoré nie sú členmi EÚ, pretože v Nórsku sa ešte stále rieši otázka splnenia vnútroštátnych ústavných požiadaviek.

3. SÚLAD OPATRENÍ NA TRANSPOZÍCIU

Celková transpozícia smernice 2004/38/ES je tak trochu sklamaním. Ani jeden členský štát netransponoval smernicu účinne a správne v plnom rozsahu. Ani jeden článok smernice nebol transponovaný účinne a správne všetkými členskými štátmi.

Na druhej strane členské štáty v niektorých oblastiach prijali opatrenia na transpozíciu, ktoré sú priaznivejšie pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ako opatrenia, ktoré vyžaduje samotná smernica[9].

---

4 Bleskový prieskum Eurobarometra č. 213 s viac ako 27000 náhodne vybranými občanmi EÚ, s ktorými sa uskutočnili rozhovory v novembri 2007.

5 Podľa najnovšej štvrťročnej správy o činnosti týkajúcej sa obdobia medzi januárom a marcom 2008 (ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_en.htm) sa najväčší podiel otázok predložených službe EUROPE DIRECT týkal cezhraničných otázok *(cestovania, práce, života alebo štúdia v inom členskom štáte)* – 22%. Medzi januárom a októbrom 2006 sa 84 % otázok, na ktoré odpovedala Navigačná služba pre občanov, týkalo týchto práv (správa o ohlasoch na Čo nám hovorí databáza - ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_en.htm).

6 Štúdia odráža stav transpozície k 1. augustu 2008.

7 Všetky členské štáty, okrem DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG a RO.

8 Rozhodnutie Spoločného výboru EHP č. 158/2007 zo 7. decembra 2007.

9 Podrobnosti sú uvedené v grafoch v prílohe.

Hoci problémy so súladom sa na Cypre, v Grécku, vo Fínsku, v Luxembursku, na Malte, v Portugalsku a v Španielsku týkajú iba určitých ustanovení smernice, významné časti a rozhodujúce ustanovenia smernice boli vo väčšine členských štátov transponované nesprávne.

V tejto časti správy sa podľa štruktúry smernice uvádzajú problémy súvisiace so súladom opatrení.

3.1. Rodinní príslušníci

Všeobecne povedané, transpozícia definície rodinných príslušníkov podľa článku 2 ods. 2 je uspokojivá.

Transpozícia, pokiaľ ide o práva ostatných rodinných príslušníkov podľa článku 3 ods. 2, je menej uspokojivá. Trinásť[10] členských štátov netransponovalo článok 3 ods. 2 správne. Na druhej strane, desať členských štátov[11] ho transponovalo priaznivejšie, rozšírením automatického práva na pobyt s občanom EÚ aj na túto kategóriu rodinných príslušníkov.

Páry rovnakého pohlavia využívajú plné právo na voľný pohyb a pobyt v trinástich členských štátoch[12], ktoré považujú registrovaných partnerov za rodinných príslušníkov.

Po vynesení rozsudku Súdnym dvorom 23. septembra 2003[13] Dánsko, Írsko, Fínsko a Spojené kráľovstvo podmienili právo na pobyt rodinných príslušníkov z tretích krajín ich predchádzajúcim legálnym pobytom v inom členskom štáte. Sedem členských štátov[14] prijalo rovnaký výklad prostredníctvom administratívnych usmernení.

Uplatňovanie tejto doplňujúcej požiadavky, ktorá nie je stanovená v smernici, viedlo k vysokému počtu sťažností.

Súdny dvor rozhodol 25. júla 2008 vo veci C-127/08 *Metock*, že požiadavka predchádzajúceho legálneho pobytu je v rozpore so smernicou. Je dôležité zdôrazniť, že podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, nebolo žiadne z manželstiev vo veci *Metock* účelovým manželstvom. Súdny dvor pripomenul, že smernica nebráni členským štátom, aby bojovali proti zneužívaniu práv Spoločenstva, vrátane účelových manželstiev, ako je stanovené v článku 35.

Tento rozsudok vyvolal v niektorých členských štátoch, najmä v Dánsku, značnú diskusiu, v rámci ktorej sa tvrdilo, že sa v imigračných právnych predpisoch vytvorila medzera, ktorá by mohla uľahčiť štátnym príslušníkom tretích krajín, aby si „legalizovali“ svoje postavenie prostredníctvom manželstva s občanom EÚ *(pozri bod 3.8.3 ďalej v texte)*.

3.2. Právo vstupu

Transpozícia článku 5 ods. 2 je často nesprávna a/alebo neúplná a legislatívne nedostatky vedú k častému porušovaniu práv rodinných príslušníkov, najmä tých, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

---

10 AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE a UK.
11 BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO a SK.
12 BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE a UK.
13 Vec C-109/01 *Akrich.*
14 AT, CZ, DE, EL, CY, MT a NL.

Iba sedem členských štátov[15] zaviedlo do svojich právnych predpisov osobitné nástroje pre rodinných príslušníkov na získanie vstupných víz. Zdá sa, že Bulharsko a Nemecko zabezpečia zjednodušenie v praxi. Päť členských štátov[16] nestanovuje výnimku z vydávania víz pre rodinných príslušníkov, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu vydaného iným členským štátom.

Ďalšie praktické problémy, na ktoré narážajú rodinní príslušníci z tretích krajín, sú spôsobené nerozlišovaním medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín a rodinnými príslušníkmi občanov EÚ z tretích krajín, ktorí využívajú určité práva na základe smernice. Od rodinných príslušníkov z tretích krajín sa často vyžaduje, aby so žiadosťou o vstupné víza predložili sériu dokladov, napríklad, doklad o ubytovaní alebo dostatočných finančných zdrojoch, pozývací list alebo spiatočný cestovný lístok.

Článok 5 ods. 4 ustanovujúci právo vstupu pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ktorí pricestovali na hranicu bez potrebných cestovných dokladov, alebo ak sa vyžadujú, bez vstupných víz, sa často transponuje a uplatňuje nesprávne. Tento článok bol nesprávne transponovaný v Belgicku, Lotyšsku a Švédsku. Šesť členských štátov[17] toto ustanovenie netransponovalo vôbec.

3.3. Právo pobytu do troch mesiacov

Väčšina členských štátov transponovala článok 6 správne. Vyskytujú sa však určité problémy s jeho dodržiavaním. Taliansko, Maďarsko, Slovinsko a Španielsko podmieňujú právo na pobyt tým, aby rodinného príslušníka z tretej krajiny vstúpil do ich krajiny legálne. Grécko, Luxembursko a Slovinsko spájajú právo na pobyt s trvaním vstupných víz. Podľa práva Spoločenstva, ako bolo potvrdené judikatúrou[18], právo pobytu sa nemôže odoprieť len z toho dôvodu, že rodinný príslušník vstúpil do členského štátu nelegálne alebo že sa skončila platnosť jeho vstupných víz.

Priaznivejšie zaobchádzanie bez formalít, pokiaľ ide o právo na pobyt podľa článku 6 a vzhľadom na odôvodnenie 6, poskytujú uchádzačom o zamestnanie správne iba Dánsko, Fínsko, Malta a Švédsko.

3.4. Právo pobytu na viac ako tri mesiace

3.4.1. Podmienky spojené s týmto právom

Väčšina členských štátov transponovala článok 7 ods. 1 správne. Estónsko a Španielsko dokonca od občanov EÚ ani nevyžadujú, aby splnili podmienky stanovené v článku 7 ods. 1, a právo na pobyt sa udeľuje výhradne na základe občianstva Únie.

Česká republika uznáva právo pobytu iba vtedy, ak rodina má vyhovujúce ubytovanie. Malta vyžaduje, aby si občania EÚ, ktorí chcú získať právo na pobyt ako pracovníci, obstarali pracovné povolenie[19]. Takéto požiadavky sú v rozpore s právom Spoločenstva. V Slovinsku a

---

15 CY, CZ, EL, PL, PT, RO a ES.

16 AT, DK, ES, IE a UK.

17 AT, DK, EE, IT, LT a DE.

18 Vec C-459/99 *MRAX.*

19 Požiadavka obstarať si pracovné povolenie predtým, ako je dovolené pracovať, nie je automatickým vydávaním pracovných povolení, ktoré sa umožňuje v rámci prechodných opatrení o voľnom pohybe pracovníkov.

na Slovensku nemajú občania EÚ právo pobytu ako rodinní príslušníci iného občana EÚ, čo im komplikuje možnosť získať právo na pobyt v týchto krajinách.

Pokiaľ ide o rodinných príslušníkov študentov, dvanásť členských štátov[20] nevyužilo možnosť článku 7 ods. 4 obmedziť rozsah pôsobnosti iba na manželského partnera a závislé deti. Ostatné členské štáty túto možnosť využili, ale osem[21] z nich netransponovalo správne povinnosť uľahčiť vstup a pobyt priamym predkom a potomkom študenta.

Článok 7 ods. 3, v ktorom sa stanovuje zachovanie štatútu pracovníka, nie je správne transponovaný v sedemnástich členských štátoch[22], väčšinou preto, že zákon stanovuje zachovanie práva na pobyt, ale nie zachovanie štatútu pracovníka, čo je širší koncept. Zachovanie štatútu pracovníka má vplyv nielen na právo na pobyt, ale poskytuje aj ďalšiu ochranu pred vyhostením, možnosť získať právo na trvalý pobyt za priaznivých podmienok a neobmedzené právo na rovnaké zaobchádzanie.

3.4.2. Administratívne formality pre občanov EÚ

Podľa článku 8 ods. 1 môžu členské štáty vyžadovať, aby sa občania EÚ zaregistrovali. Írsko je jediným členským štátom bez registračného systému.

Česká republika, Slovensko a Spojené kráľovstvo uplatňujú dobrovoľný registračný systém. Ostatné členské štáty zaväzujú občanov EÚ, aby sa zaregistrovali, a smernica je prostredníctvom ich právnych predpisov transponovaná vo všeobecnosti správne.

Dvanásť členských štátov[23] však transponovalo pojem „dostatočné zdroje“ nesprávne alebo nejasne. Problémy sa väčšinou týkajú stanovenia minimálnej sumy považovanej za dostatočnú a skutočnosti, že rozhodnutia sa neprijímajú na základe osobných okolností.

Belgicko, Maďarsko, Holandsko a Švédsko prijali podrobné usmernenia týkajúce sa posúdenia dostatočných zdrojov. Lotyšsko a Česká republika majú podrobné usmernenia k posudzovaniu pojmu „neprimeraná záťaž“.

3.4.3. Administratívne formality pre rodinných príslušníkov z tretích krajín

Väčšia časť otázok súvisiacich s transpozíciou sa v tomto prípade týka pobytových preukazov vydaných rodinným príslušníkom z tretích krajín, ich platnosti a podkladov, ktoré sa majú predložiť so žiadosťou.

Vážnym problémom je, že v mnohých členských štátoch nie je pobytový preukaz nazvaný ako „Pobytový preukaz rodinného príslušníka občana Únie“, ako to vyžaduje článok 10. Rodinní príslušníci môžu mať problémy s preukázaním, že ich prípad spadá pod smernicu a nie pod obmedzujúcejšie vnútroštátne pravidlá vzťahujúce sa na cudzincov.

---

20 AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI a SK.
21 CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO a SE.
22 AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE a UK.
23 BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE a SI.

3.5. Zachovanie práva pobytu v prípade úmrtia, odchodu alebo rozvodu

Pokiaľ ide o zachovanie práva pobytu rodinných príslušníkov, ktorí sú sami občanmi EÚ, transpozícia je vyhovujúca. To neplatí pre rodinných príslušníkov z tretích krajín, v prípade ktorých je transpozícia často problematická.

Rakúsko, Dánsko, Írsko, Lotyšsko, Slovinsko a Slovensko netransponovali články 12 ods. 2 a 13 ods. 2 smernice úplne, vynechali možnosť zachovania práva na pobyt pre rodinných príslušníkov osoby spĺňajúcej požiadavky na zachovanie tohto práva. Na druhej strane Poľsko prijalo priaznivejšie pravidlá, ktoré umožňujú rodinným príslušníkom zachovať si právo na pobyt bez nutnosti preukázať, že rodinný príslušník je pracovníkom, samostatne zárobkovo činnou osobou alebo ekonomicky sebestačnou osobou.

3.6. Zachovanie práva pobytu – článok 14

Iba desať členských štátov[24] jednoznačne transponovalo ustanovenie zakazujúce systematické overovanie podmienok spojených s právom na pobyt.

Trinásť členských štátov[25] nevylučuje vyhostenie ako automatický dôsledok využitia systému sociálnej pomoci.

3.7. Právo trvalého pobytu

Okrem niekoľkých menších problémov s transpozíciou práva trvalého pobytu podľa článku 16 sa najvážnejšie problémy týkajú získania práva trvalého pobytu po piatich rokoch nepretržitého pobytu. Maďarsko toto právo nesprávne podmieňuje splnením podmienok týkajúcich sa práva pobytu. Belgicko a Spojené kráľovstvo postupujú nesprávne, keď nezohľadňujú obdobia pobytu, ktoré občania EÚ získali predtým, ako ich krajiny pristúpili k EÚ.

Veľký počet členských štátov[26] malo problémy s transpozíciou článku 17, v ktorom sa stanovujú priaznivejšie pravidlá na získanie práva trvalého pobytu v prípade osôb, ktoré už viac nepracujú.

3.8. Obmedzenia práva vstupu a pobytu z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia

V kapitole VI smernice sa stanovuje právo členských štátov odmietnuť vstup alebo vyhostiť občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov; takýto postup však podlieha prísnym vecným a procesným zárukám, ktoré zabezpečujú primeranú rovnováhu medzi záujmami členských štátov a občanmi EÚ. Je to jedna z kapitol smernice, ktorej transpozícia je často nedostatočná alebo neúplná.

Osoby využívajúce právo na voľný ohyb, majú voči svojmu hostiteľskému členskému štátu povinnosti, z ktorých na prvom mieste je dodržiavanie jeho zákonov. Smernica umožňuje, aby členské štáty vyhostili zločincov. Zabezpečuje, aby sa každý prípad vždy posudzoval individuálne, a stanovuje, že opatrenia prijaté z dôvodu verejného poriadku alebo bezpečnosti sa musia riadiť zásadou proporcionality a musia byť založené výhradne na osobnom správaní

---

[24] BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL a PT.
[25] AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO a SK.
[26] AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI a SK.

príslušnej osoby, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé o sebe nepovažujú za dôvod na prijatie takýchto opatrení. Vnútroštátne orgány musia tiež zohľadniť dĺžku pobytu občanov EÚ na území daného členského štátu, vek, zdravotný stav, rodinnú a ekonomickú situáciu, sociálnu a kultúrnu integráciu a rozsah ich väzieb s krajinou pôvodu.

Taliansko a Fínsko[27] stanovujú automatické vyhostenie v prípade, že občania EÚ spáchali trestný čin určitej závažnosti.

Taliansko zaviedlo systém, na základe ktorého sa predlžuje dĺžka zadržania páchateľov, ktorí spáchali trestný čin v čase nelegálneho pobytu v krajine. Súdny dvor niekoľkokrát rozhodol, že nedodržanie administratívnych postupov týkajúcich sa pobytu občanom EÚ sa môže sankcionovať iba primeraným a nediskriminačným spôsobom.

3.8.1. Vecné záruky (články 27 - 28)

Vzhľadom na význam záruk stanovujúcich podmienky, za ktorých členské štáty môžu obmedziť právo na voľný pohyb, je sklamaním, že iba štyri členské štáty[28] transponovali tieto záruky správne.

Problémy s transpozíciou sa často týkajú netransponovania pravidiel, ktorými sa obmedzuje rozsah voľného administratívneho rozhodovania, napríklad, že obmedzenia by sa nemali slúžiť na ekonomické účely. Rozsah nevyhovujúcej transpozície zmierňuje skutočnosť, že ako sa zdá, vnútroštátne súdy a orgány uplatňujú záruky správne, napriek tomu, že chýbajú jasné a prísne usmernenia pre vykonávanie voľného súdneho a administratívneho rozhodovania. To je jeden z hlavných nedostatkov transpozície.

Bez ohľadu na praktické uplatňovanie záruk je nevyhnutné, aby sa jednoznačne transponovali, ak majú občanom EÚ poskytnúť jasný a jednotný opis ich práv. Členské štáty by mali vyvinúť aj väčšie úsilie, pokiaľ ide o zjednodušenie ich opatrení na transpozíciu, keďže ich účinku môže často porozumieť iba odborník.

Ako vyjadrenie základnej zásady proporcionality smernica posilňuje ochranu proti vyhosteniu občanov EÚ, ktorí sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte po dlhšiu dobu. Hoci občanov EÚ, ktorí majú právo pobytu, možno vyhostiť z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, tých, ktorí majú právo trvalého pobytu, možno vyhostiť iba z vážnych dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti *(článok 28 ods. 2)*. Tých, ktorí sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte počas predchádzajúcich desiatich rokov, možno vyhostiť iba z naliehavých dôvodov verejnej bezpečnosti. Rovnaká ochrana sa poskytuje neplnoletým osobám, okrem prípadov, keď je vyhostenie nevyhnutné v ich najlepšom záujme, ako je stanovené v Dohovore o právach dieťaťa *(článok 28 ods. 3)*.

Členské štáty majú naďalej právomoc vymedziť a upraviť pojmy verejný poriadok a verejná bezpečnosť. Implementáciou sa však nesmie zmenšiť rozdiel medzi rozsahom pôsobnosti článku 28 ods. 2 a článkom 28 ods. 3, ani rozšíriť koncept verejnej bezpečnosti na opatrenia, na ktoré by sa mal vzťahovať verejný poriadok.

---

27 FI stanovuje automatické vyhostenie zo závažných dôvodov verejnej bezpečnosti.

28 CY, EL, MT a PT.

3.8.2. Procesné záruky (články 30 - 31)

Transpozícia procesných záruk nie je uspokojivá. Iba štyri členské štáty[29] transponovali tieto záruky správne. Zdá sa, že väčšina problémov v tejto oblasti vyplýva z nepresnej transpozície.

V prípadoch absolútnej naliehavosti sa vo Francúzsku neuplatňujú žiadne procesné záruky. Občan EÚ nedostáva žiadne písomné oznámenie o rozhodnutí o vyhostení, nie je informovaný o dôvodoch, na základe ktorých bolo rozhodnutie prijaté, a nemá žiadne právo odvolať sa pred vykonaním rozhodnutia.

Viac ako polovica členských štátov netransponovala správne čas povolený na opustenie územia v prípade vyhostenia.

Transpozícia týkajúca sa prístupu k súdnym a administratívnym postupom nápravy je vo všeobecnosti správna. V Spojenom kráľovstve sa právo na odvolanie udeľuje iba tým občanom EÚ a ich rodinným príslušníkom, ktorí predložia dôkazy o tom, že majú právo na voľný pohyb. Osoby, o ktorých sa orgány Spojeného kráľovstva domnievajú, že nepredložili žiadne dôkazy, nie sú informované o práve na nápravu. Smernica vyžaduje, aby v prípade všetkých rozhodnutí existovala možnosť nápravy.

3.8.3. Zneužívanie a podvod (článok 35)

Právo Spoločenstva by sa nemalo zneužívať. Podľa článku 35 členské štáty môžu prijať opatrenia zabraňujúce zneužívaniu, napríklad formou účelových manželstiev, ako to potvrdil Súdny dvor v rozsudku *Metock*. V prípade, že existujú pochybnosti o tom, že manželstvo nie je skutočné, členské štáty môžu takýto prípad prešetriť, aby zistili, či sa nezneužívajú práva poskytnuté smernicou, napríklad, na to, aby sa obišli vnútroštátne imigračné pravidlá, a môžu zamietnuť alebo zrušiť práva na vstup alebo pobyt, ak sa zneužívanie dokáže. Smernica vyžaduje dodržiavanie zásady proporcionality a procesných záruk, ktoré sú stanovené v článkoch 30 a 31.

Napriek významu článku 35, tento článok nebol netransponovaný všetkými členskými štátmi.

4. HODNOTENIE PRAKTICKÉHO UPLATŇOVANIA

Za tridsať mesiacov od nadobudnutia účinnosti smernice bolo Komisii doručených viac ako 1800 individuálnych sťažností, 40 otázok od Parlamentu a 33 návrhov týkajúcich sa jej uplatňovania. Komisia zaregistrovala 115 sťažností[30] a začala päť konaní vo veci porušenia v dôsledku nesprávneho uplatňovania smernice.

Problémy, na ktoré sťažovatelia upozornili Komisiu, Parlament a SOLVIT[31], sú rovnaké ako zistenia uvedené v tejto správe.

---

29 CY, LT, ES a PT.

30 Ostáva ešte otvorených 106 sťažností.

31 SOLVIT, on-line sieť zaoberajúca sa riešením problémov, v rámci ktorej členské štáty EÚ spolupracujú, aby riešili problémy vyplývajúce z nesprávneho uplatňovania právnych predpisov vnútorného trhu verejnými orgánmi, vyriešila 133 zo 199 prípadov týkajúcich sa povolení na pobyt a 43 zo 65 prípadov týkajúcich sa víz. V roku 2007 bol voľný pohyb osôb treťou najväčšou problémovou oblasťou v počte prípadov riešených sieťou SOLVIT *(15%)*.

Problémy odhaľujúce trvalé porušovanie hlavných práv občanov EÚ sa väčšinou týkajú:

- práva na vstup a pobyt rodinných príslušníkov z tretích krajín *(problémy so vstupnými vízami alebo pri prekračovaní hraníc, podmienky spojené s právom na pobyt, ktoré nie sú stanovené v smernici, a oneskorené vydávanie pobytových preukazov)*;

- požiadavky, aby občania EÚ predložili so žiadosťami o povolenie na pobyt ďalšie doklady, ktoré nie sú stanovené v smernici.

5. OPATRENIA, KTORÉ SA MAJÚ PRIJAŤ

Zodpovednosť za zabezpečenie, aby smernica bola transponovaná a vykonávaná správne a aby boli občania EÚ informovaní o svojich právach, nesú členské štáty. Netransponovanie určitých ustanovení alebo iba čiastočné transponovanie spôsobuje právnu neistotu, ktorá môže viesť k prijatiu legislatívnych alebo administratívnych riešení, ktoré by mohli narušiť práva občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov.

Komisia zintenzívni svoje úsilie, aby zabezpečila správne transponovanie a vykonávanie smernice v celej EÚ. Aby dosiahla tento cieľ, uplatní, ak to bude potrebné, v plnej miere svoje právomoci na základe zmluvy a začne konania vo veci porušenia. Pozornosť sa bude prednostne venovať najzávažnejším problémom uvedeným v kapitole 4 tejto správy.

Komisia bude pokračovať v spolupráci na technickej úrovni s členskými štátmi. V septembri 2008 Komisia vytvorila skupinu odborníkov z členských štátov, ktorá má zistiť ťažkosti a objasniť problémy s výkladom smernice. Na dvoch stretnutiach tejto skupiny odborníkov sa stanovilo niekoľko problémov, ktoré si vyžadujú ďalšiu diskusiu a objasnenie, najmä pokiaľ ide o problémy spojené s trestnou činnosťou a zneužívaním práv. Bol vypracovaný dotazník, ktorý má pomôcť porozumieť obavám členských štátov v tejto súvislosti a ktorý má získať štatistické údaje a najlepšiu prax. Skupina sa bude naďalej pravidelne stretávať.

Komisia má v úmysle poskytnúť informácie a pomoc členským štátom aj občanom EÚ vydaním usmernenia v prvej polovici roka 2009, ktoré sa bude zaoberať mnohými otázkami, ktoré boli v transpozícii alebo uplatňovaní smernice považované za problematické, napríklad, vyhostenie a boj proti zneužívaniu práv. Cieľom usmernení je poskytnúť návod, ako by sa tieto problémy mohli vyriešiť.

Členské štáty a Európsky parlament nie sú jedinými zainteresovanými stranami, s ktorými musí Komisia intenzívne spolupracovať. Občania EÚ musia byť naďalej informovaní o svojich právach na základe smernice. Na tento účel bude Komisia naďalej považovať poskytovanie informácií o smernici za prioritu a bude naďalej distribuovať zjednodušenú príručku pre občanov EÚ[32], pričom čo najviac využije internet, najmä prostredníctvom portálu Your Europe (Vaša Európa), vytvorením článku na Wikipedii, ktorý bude venovaný právu na voľný pohyb, a prostredníctvom jednoduchých „prehľadov“ vysvetľujúcich práva občanov.

Komisia podnieti a podporí členské štáty, aby spustili kampane na zvýšenie povedomia, ktorými budú informovať občanov EÚ o ich právach podľa smernice, ako sa to vyžaduje

[32] Návod na najlepšie využitie smernice 2004/38/ES sa nachádza na internetovej stránke: http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies

podľa článku 34. V tejto súvislosti skupina odborníkov preskúma a bude ďalej šíriť najlepšiu prax.

6. ZÁVER

V tomto štádiu nie je nutné navrhnúť zmeny a doplnenia smernice. Členské štáty musia vykonávať smernicu účinnejšie. Zložité problémy týkajúce sa výkladu, ktoré sa doteraz vyskytli, sa môžu po ďalšej diskusii a objasnení uspokojivo vyriešiť vydaním usmernení .

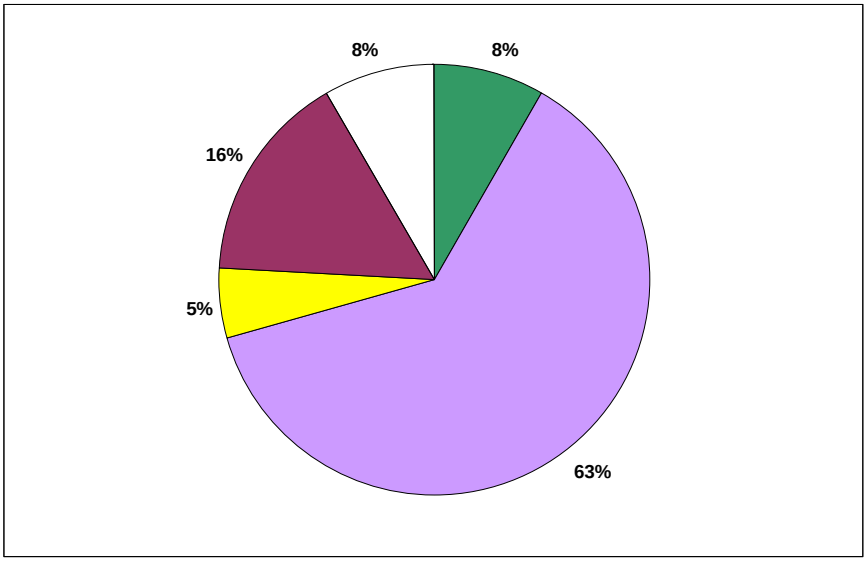
Druhá správa o uplatňovaní smernice bude vydaná v príhodnom čase.

PRÍLOHA

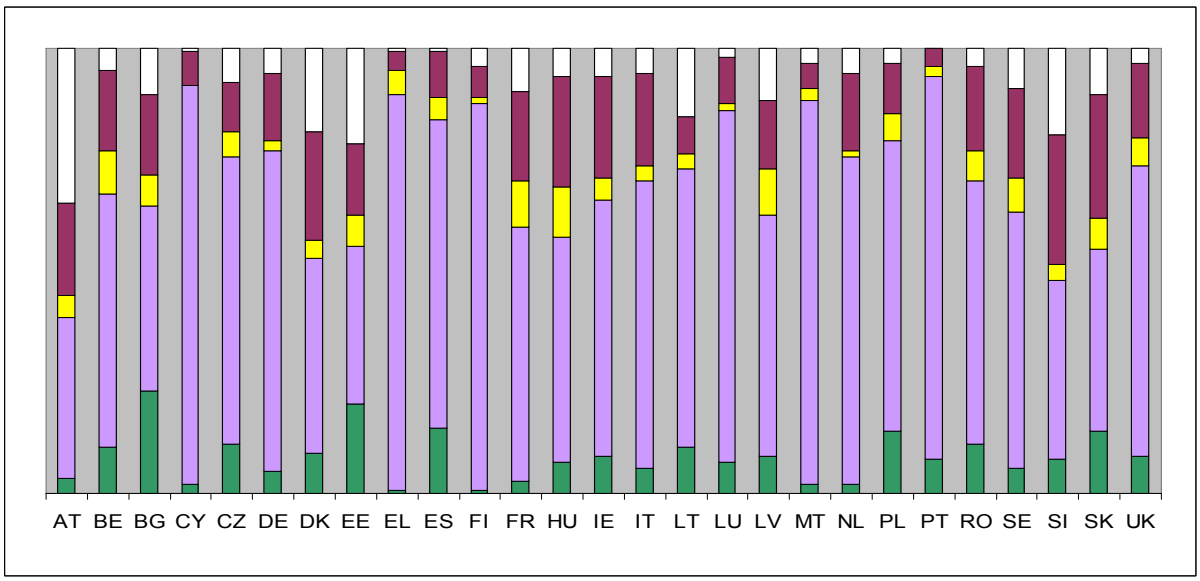
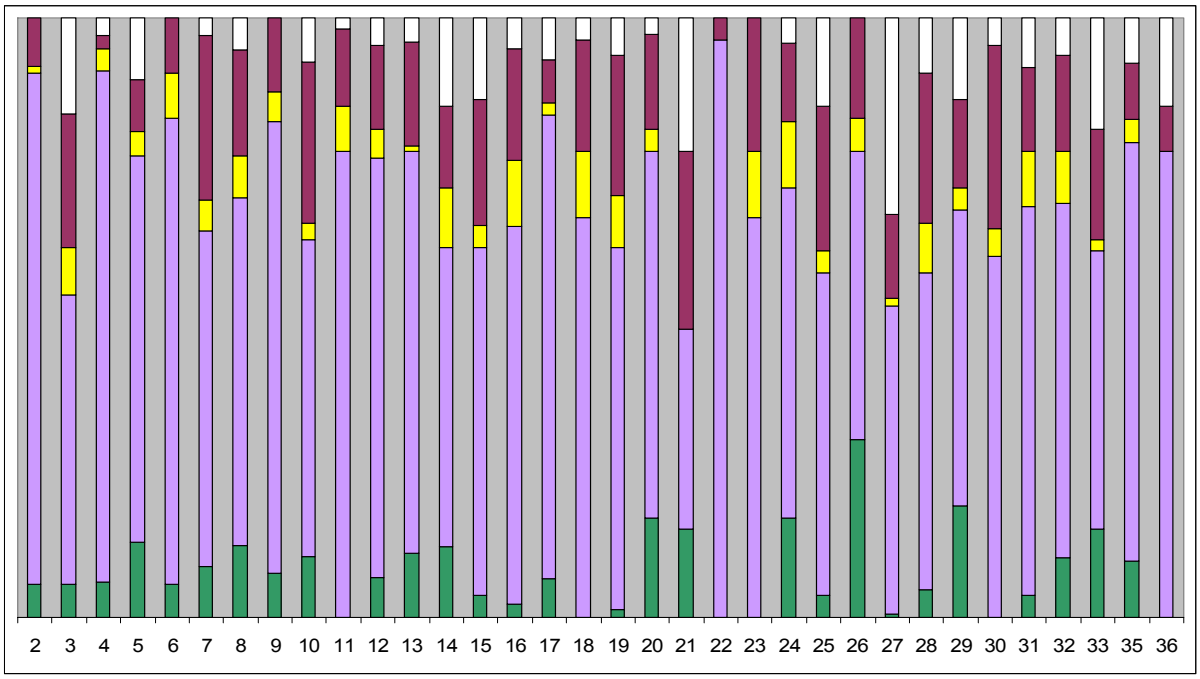
SÚČASNÝ STAV TRANSPOZÍCIESMERNICE 2004/38

Legenda	
	Priaznivejšie zaobchádzanie
	Správna a úplná
	Nejednoznačná
	Nesprávna a/alebo neúplná
	Vôbec netransponované

1. Celkové údaje o transpozícii smernice 2004/38



2. Situácia podľa členských štátov



3. Prehľad podľa článkov