

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 2.7.2009
KOM(2009) 313 v konečném znění

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie
a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských
států
(Text s významem pro EHP)**

**SDĚLENÍ KOMISE
EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ**

**o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie
a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských
států
(Text s významem pro EHP)**

1. Úvod

Dne 10. prosince 2008 přijala Komise zprávu¹ o uplatňování směrnice 2004/38/ES², která představila celkový přehled toho, jak je tato směrnice provedena do vnitrostátního práva a jak je uplatňována v každodenním životě.

Tato zpráva došla k závěru, že celkové provedení směrnice je spíše zklamáním, zejména pokud jde o kapitulu VI (*kteřá zavádí právo členských států omezit právo vstupu pro občany EU a jejich rodinné příslušníky nebo je vyhostit z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti*) a článek 35 (*který opravňuje členské státy přijmout opatření k předcházení zneužívání a podvodu, například v případě účelových sňatků*).

Komise ve zprávě oznámila svůj záměr nabídnout informace a pomoc členským státům i občanům EU vydáním pokynů v první polovině roku 2009 k otázkám určeným jako problematické při provádění nebo uplatňování směrnice. Tento záměr přivítala Rada³ a Evropský parlament⁴. Tyto pokyny vyjadřují stanoviska Komise a není jimi dotčena judikatura Soudního dvora Evropských společenství („*Soudní dvůr*“) a její vývoj.

Toto sdělení má za cíl poskytnout členským státům pokyny ohledně toho, jak správně uplatňovat směrnici 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. Cílem je dosáhnout reálného zlepšení pro všechny občany EU a učinit z EU prostor svobody, bezpečnosti a práva.

Zpráva také identifikovala časté problémy týkající se k práva vstupu a pobytu rodinných příslušníků ze třetích zemí občanů EU a požadavků předložit spolu s žádostmi o pobyt další doklady, které nejsou ve směrnici stanoveny. Komise oznámila ve zprávě, že posílí své úsilí k zajištění toho, aby byla směrnice správně provedena a plněna. Za tímto účelem bude Komise nadále informovat občany o jejich právech vyplývajících ze směrnice, zejména tím, že bude distribuovat zjednodušené pokyny pro občany EU a bude co nejlépe využívat internet. Kromě toho bude Komise organizovat dvoustranná setkání s členskými státy, aby s nimi prodiskutovala otázky spojené s prováděním a uplatňováním směrnice, a bude plně využívat svých pravomocí podle Smlouvy.

¹ KOM(2008) 840 v konečném znění.

² Směrnice 2004/38/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

³ Závěry ze zasedání Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci z listopadu 2008 a z února 2009.

⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. dubna 2009 o uplatňování směrnice 2008/38/ES (2008/2184(INI)).

V dnešní době využilo více než 8 milionů občanů EU svých práv volného pohybu a pobytu a nyní žijí v jiném členském státě Unie. Volný pohyb občanů představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu a je základem projektu evropské integrace. Směrnice 2004/38/EC kodifikovala a revidovala stávající nástroje Společenství, aby bylo zjednodušeno a posíleno právo volného pohybu a pobytu pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky. Jako obecnou poznámku Komise připomíná, že směrnice musí být vykládána v souladu se základními právy⁵, zejména s právem na respektování soukromého a rodinného života, zásadou nediskriminace, právy dítěte a právem na účinnou právní ochranu, jak jsou zaručeny v Evropské úmluvě o lidských právech (EÚLP) a zohledněny v Listině základních práv Evropské unie.

Volný pohyb osob je jedním ze základů EU. Výjimky z této zásady musí být tedy vykládány restriktivně⁶. Nicméně právo volného pohybu v rámci EU není neomezené a nese s sebou povinnosti pro oprávněné osoby, což znamená povinnost dodržovat právo hostitelské země.

2. OBČANÉ EU A RODINNÍ PŘÍSLUŠNÍCI ZE TŘETÍCH ZEMÍ – VSTUP A POBYT

Směrnice⁷ se vztahuje pouze na občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu než toho, jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují.

T., státní příslušnice třetí země, pobývá po určitý čas v hostitelském členském státě. Přeje si, aby se k ní zde připojil její manžel, který je také státním příslušníkem třetí země. Protože není dotčen občan EU, manželský pár nemůže požívat práv v rámci této směrnice a je zcela na dotčeném členském státě, aby stanovil pravidla pro právo manželů či manželek, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, následovat jiného státního příslušníka třetí země, přičemž se řádně zohlední jiné nástroje práva Společenství, pokud jsou použitelné.

Občané EU pobývající v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, zpravidla nepožívají práv volného pohybu stanovených právem Společenství a na jejich rodinné příslušníky ze třetích zemí se vztahují vnitrostátní právní předpisy pro přistěhovalce. Nicméně pravidla týkající se volného pohybu osob se vztahují rovněž na občany EU, kteří se navrací do svého domovského členského státu poté, co pobývali v jiném členském státě⁸, a za určitých okolností také na občany EU, kteří využili svého práva volného pohybu v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali⁹ (například tím, že poskytují služby v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali).

P. pobývá v členském státě, jehož je státním příslušníkem. Je zde spokojen a dosud nepobýval v jiném členském státě. Když chce, aby se k němu připojila jeho manželka, která je státní příslušnicí třetí země, nemůže tento manželský pár požívat práv v rámci této směrnice a je zcela na dotčeném členském státě, aby stanovil pravidla pro právo manželů, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, následovat státní příslušníky tohoto členského státu.

⁵ Věci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (odst. 97–98) a C-127/08 *Metock* (odst. 79).

⁶ Věci 139/85 *Kempf* (odst. 13) a C-33/07 *Jipa* (odst. 23).

⁷ Čl. 3 odst. 1.

⁸ Věci C-370/90 *Singh* a C-291/05 *Eind*.

⁹ Věc C-60/00 *Carpenter*.

Na příhraniční pracovníky se vztahuje právo Společenství v obou zemích (*jakožto na migrujícího pracovníka v členském státě, kde je zaměstnán, a jakožto na soběstačnou osobu v členském státě, kde pobývá*).

2.1. Rodinní příslušníci a ostatní oprávněné osoby

2.1.1. Manželé/manželky a partneři/partnerky

Sňatky platně uzavřené kdekoli na světě musí být v zásadě uznávány pro účely uplatňování této směrnice. **Nucené sňatky**, ve kterých jsou jedna nebo obě strany nuceny uzavřít sňatek bez svého souhlasu nebo proti své vůli, nepožívají ochrany mezinárodního práva¹⁰ nebo práva Společenství. Je třeba odlišovat nucené sňatky od **předem domluvených sňatků**, kdy obě strany zcela a svobodně souhlasí s uzavřením sňatku, přestože má ve výběru partnera či partnerky hlavní úlohu třetí strana, a od účelových sňatků definovaných v oddílu 4.2 níže.

Členské státy nejsou povinné uznávat **polygamní sňatky**, které jsou právoplatně uzavřeny v třetí zemi, které by mohly být v rozporu s jejich vlastním právním řádem¹¹. Tím není dotčena povinnost řádně zohlednit nejlepší zájmy dětí z takovýchto manželství.

Směrnice musí být uplatňována v souladu se zásadou nediskriminace stanovenou zejména v článku 21 Listiny EU.

Na partnery, se kterými má občan EU řádně doložený faktický trvalý vztah, se vztahuje čl. 3 odst. 2 písm. b). Od osob, které svá práva v rámci směrnice odvozují od skutečnosti, že jsou **trvalými partnery**, je možné vyžadovat doklad o tom, že jsou partnery občana EU a že je toto partnerství trvalé. Důkaz může být předložen jakýmkoli vhodnými prostředky.

Požadavek trvalosti partnerství musí být posuzován v souvislosti s cílem směrnice zachovat jednotu rodiny v širším slova smyslu¹². Vnitrostátní pravidla týkající se trvalosti partnerství mohou stanovit minimální dobu jakožto kritérium pro určení, zda může být partnerství považováno za trvalé. Nicméně v tomto případě je nutné, aby vnitrostátní pravidla stanovila, že se zohlední také jiné relevantní aspekty (*jako například společná hypotéka na dům*). Odepření vstupu nebo pobytu musí být vždy řádně písemně odůvodněno a musí být možné se proti takovému rozhodnutí odvolat.

2.1.2. Rodinní příslušníci v přímé linii

Aniž jsou dotčeny otázky vztahující se k uznávání rozhodnutí vnitrostátních orgánů, pojem **přímých příbuzných v sestupné a vzestupné linii** zahrnuje adoptivní vztahy¹³ nebo nezletilé v poručnictví nebo s trvalým zákonným opatrovníkem. Děti v pěstounské péči a pěstouni, kteří mají dočasné opatrovnictví, mohou požívat práv v rámci směrnice v závislosti na síle vzájemné vazby v konkrétním případě. Ohledně stupně příbuznosti neexistuje žádné omezení. Vnitrostátní orgány mohou vyžadovat důkaz o tvrzeném rodinném vztahu.

¹⁰ Mimo jiné čl. 16 odst. 2 Všeobecná deklarace lidských práv nebo čl. 16 odst. 1 písm. b) Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen.

¹¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Alilouch El Abasse v. Nizozemsko* (6. ledna 1992).

¹² Bod odůvodnění 6.

¹³ Osvojené děti jsou zcela chráněny článkem 8 EÚLP (*Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva X v. Belgie a Nizozemsko* (10. července 1975), *X v. Francie* (5. října 1982) a rovněž *X, Y a Z v. Spojené království* (22. dubna 1997)).

Při uplatňování směrnice musí členské státy vždy jednat v **nejlepším zájmu dítěte**, jak je stanoveno v Úmluvě OSN o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989.

2.1.3. *Ostatní rodinní příslušníci*

Čl. 3 odst. 2 písm. a) nestanoví omezení, pokud jde o stupeň příbuznosti, když odkazuje na „**ostatní rodinné příslušníky**“.

2.1.4. *Závislí rodinní příslušníci*

V souladu s judikaturou¹⁴ Soudního dvora je postavení „**závislého**“ rodinného příslušníka výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že **materiální podpora**¹⁵ rodinného příslušníka je zajištěna občanem EU nebo jeho manželem/manželkou či partnerem/partnerkou. Právo na výživné není nutným předpokladem postavení závislého rodinného příslušníka. Není třeba přezkoumávat, zda by dotčení rodinní příslušníci byli teoreticky schopni se sami zaopatřit, například tím, že by nastoupili do placeného zaměstnání.

Aby bylo možné určit, zda jsou rodinní příslušníci závislí, musí být v jednotlivém případě posouzeno, zda s ohledem na jejich finanční a sociální podmínky potřebují materiální podporu, aby mohli uspokojit své základní potřeby ve své zemi původu nebo v zemi, ze které přišli v době, kdy požádali o připojení se k občanovi EU (*tj. nikoliv v hostitelském členském státě, kde občan EU pobývá*). Ve svých rozsudcích týkajících se koncepce závislosti Soudní dvůr neodkázal na úroveň životní úrovně pro určení nutnosti finanční podpory ze strany občana EU¹⁶.

Směrnice nestanoví požadavky, pokud jde o minimální dobu trvání závislosti nebo hodnotu poskytované materiální podpory, pokud je závislost skutečná a má strukturovanou podobu.

Od závislých rodinných příslušníků se vyžaduje, aby předložili doklad o tom, že jsou závislí. Důkaz může být předložen jakýmkoli vhodnými prostředky, jak potvrdil Soudní dvůr¹⁷. Pokud jsou rodinní příslušníci s to poskytnout důkaz o své závislosti jinými prostředky než potvrzením vydaným příslušným orgánem země původu nebo země, ze které rodinní příslušníci přicestovali, nesmí hostitelský členský stát odmítnout uznat jejich práva. Nicméně pouhé prohlášení občana EU o tom, že podporuje dotčeného rodinného příslušníka, není samo o sobě dostačující k prokázání existence závislosti.

V souladu s **čl. 3 odst. 2** mají členské státy určitou míru diskreční pravomoci při stanovování kritérií, která mají být zohledněna při rozhodování o tom, zda přiznat „**ostatním rodinným příslušníkům**“ práva podle směrnice. Nicméně členské státy nemají neomezenou volnost, pokud jde o stanovování takovýchto kritérií. Aby se zachovala jednota rodiny v širším slova smyslu, musí vnitrostátní právní předpisy stanovit důkladné přezkoumání relevantních osobních poměrů dotčených žadatelů, přičemž je zohledněn jejich vztah k občanovi EU nebo jakékoliv jiné okolnosti, jako jejich finanční nebo psychická závislost, jak je stanoveno v bodě odůvodnění 6.

¹⁴ Věci 316/85 *Lebon* (odst. 22) a C-1/05 *Jia* (odst. 36–37).

¹⁵ Citová závislost se nezohledňuje, viz generální advokát Tizzano ve věci C-200/02 *Zhu a Chen*, odst. 84.

¹⁶ Test závislosti by měl zejména spočívat v zodpovězení otázky, zda rodinným příslušníkům ve světě jejich osobních okolností finanční prostředky umožňují žít alespoň na úrovni životního minima v zemi svého obvyklého pobytu (generální advokát Geelhoed ve věci C-1/05 *Jia*, odst. 96).

¹⁷ Věci C-215/03 *Oulane* (odst. 53) a C-1/05 *Jia* (odst. 41).

Jakékoliv záporné rozhodnutí podléhá všem hmotněprávním a procesněprávním zárukám stanoveným směrnicí. Rozhodnutí musí být řádně písemně odůvodněno a musí být možné se proti takovému rozhodnutí odvolat.

2.2. Vstup a pobyt rodinných příslušníků ze třetích zemí

2.2.1. Vstupní víza

Jak je stanoveno v čl. 5 odst. 2, mohou členské státy vyžadovat od rodinných příslušníků ze třetích zemí, kteří se stěhují za občanem EU, na kterého se uplatňuje směrnice, nebo jej následují, vstupní víza. Takoví rodinní příslušníci mají nejen právo vstoupit na území členského státu, ale také **právo na obdržení vstupního víza**¹⁸. To je odlišuje od jiných státních příslušníků třetích zemí, kteří takové právo nemají.

Rodinným příslušníkům ze třetích zemí by mělo být vystaveno **krátkodobé vstupní vízum co nejdříve, na základě urychleného postupu a zdarma**. Analogií podle článku 23 kodexu o vízech¹⁹ má Komise za to, že prodlení delší než čtyři týdny nejsou přiměřená. Orgány členských států by rodinným příslušníkům měly poskytnout vodítko, pokud jde o typ víza, o které mají zažádat, a nemohou po nich vyžadovat, aby žádali o dlouhodobé vízum, pobytové vízum nebo vízum udělované za účelem sjednocení rodiny. Členské státy musí přijmout veškerá nezbytná opatření, aby těmto rodinným příslušníkům usnadnily získání nezbytných víz. Členské státy mohou využívat servisní telefonní linky nebo služby externí společnosti pro sjednání schůzky, ale musí rodinným příslušníkům ze třetích zemí nabídnout možnost obrátit se přímo na konzulát.

Protože je právo na získání vstupního víza odvozeno od rodinné vazby s občanem EU, mohou členské státy vyžadovat pouze **předložení platného cestovního pasu a důkazu rodinné vazby**²⁰ (*a také v případě, kdy je to použitelné, důkaz závislosti, závažných zdravotních důvodů a trvalosti partnerství*). Není možné vyžadovat dodatečné dokumenty, jako doklad o ubytování, o dostatečných prostředcích, zvací dopis nebo zpáteční jízdenku.

Členské státy mohou podporovat integraci občanů EU a jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí tím, že jim nabídnou jazykové a jiné speciálně zaměřené kurzy na dobrovolné bázi²¹. S odmítnutím navštěvovat tyto kurzy nemohu být spojeny žádné důsledky.

Pobytové karty vydané podle článku 10 směrnice *rodinnému příslušníkovi občana EU pobývajícím v hostitelském členském státě*, včetně těch vydaných jiným členským státem, osvobozují jejich držitele od vízové povinnosti v případech, kdy cestují spolu s občanem EU nebo jej následují do jeho členského státu.

Pobytové karty, které nebyly vydány v rámci směrnice, mohou osvobodit držitele od vízových požadavků v rámci Schengenských pravidel²².

¹⁸ Věc C-503/03 *Komise v. Španělsko* (odst. 42).

¹⁹ KOM(2006) 403 v konečném znění/2.

²⁰ Čl. 8 odst. 5 a čl. 10 odst. 2.

²¹ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů *Mnohojazyčnost: přínos pro Evropu i společný závazek* (KOM (2008) 566).

2.2.2. Pobytové karty

Jak je stanoveno v čl. 10 odst. 1, právo pobytu rodinných příslušníků ze třetích zemí je potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá „*Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie*“. Název této pobytové karty se nesmí odlišovat od znění stanoveného směrnicí, protože různé názvy by fakticky znemožnily uznání pobytové karty jakožto dokladu osvobozujícího jeho nositele od vízové povinnosti podle čl. 5 odst. 2 v jiných členských státech.

Vzor pobytové karty není stanoven, takže si jej mohou svobodně stanovit členské státy podle toho, jak uznají za vhodné²³. Nicméně pobytové karty musí být vydávány jako samostatné dokumenty a nikoliv ve formě nálepky do pasu, protože to by mohlo omezit platnost karty v rozporu s čl. 11 odst. 1.

Pobytová karta musí být **vydána nejpozději šest měsíců od podání žádosti**. Tuto lhůtu je nutné vykládat ve světle článku 10 Smlouvy o ES a maximální lhůta šesti měsíců je odůvodněná pouze v případech, kdy posouzení žádosti zahrnuje úvahy z hlediska veřejného pořádku²⁴.

Seznam dokladů²⁵, které je třeba předložit spolu s žádostí o pobytovou kartu, je taxativní, jak je potvrzeno bodem odůvodnění 14. Není možné vyžadovat dodatečné dokumenty.

Členské státy mohou vyžadovat, aby dokumenty byly **přeloženy, notářsky ověřeny nebo legalizovány**, pokud dotčený vnitrostátní orgán nemůže rozumět jazyku, ve kterém je určitý dokument napsán, nebo má podezření, pokud jde o pravost vydávajícího orgánu.

2.3. Pobyty občanů EU přesahující tři měsíce

Občané EU mají právo pobytu v hostitelském členském státě, pokud jsou zde ekonomicky aktivní. Studenti a ekonomicky neaktivní občané EU musí mít pro sebe a své rodinné příslušníky **dostatečné prostředky**, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a mít uzavřené **zdravotní pojištění, kterým jsou pokryta všechna rizika**.

Seznam dokladů, které je třeba předložit spolu s žádostí o pobyt, je taxativní. Není možné vyžadovat dodatečné dokumenty.

2.3.1. Dostatečné prostředky

Pojem „dostatečných prostředků“ musí být vykládán ve světle cíle směrnice, kterým je usnadnění volného pohybu, pokud se osoby požívající práva pobytu nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

²² Článek 5 nařízení (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (*Schengenský hraniční kodex*).

²³ Nařízení Rady (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, se nevztahuje na rodinné příslušníky občanů EU vykonávající své právo volného pohybu (*článek 5*) a článek 21 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

²⁴ KOM(1999) 372 (*bod 3.2*).

²⁵ Čl. 10 odst. 2.

Prvním krokem k posouzení dostatečných prostředků by mělo být zodpovězení otázky, zda občan EU (*a rodinní příslušníci, kteří od něj odvozují své právo pobytu*) splňuje vnitrostátní kritéria pro poskytnutí **základních dávek sociální pomoci**.

Občané EU mají dostatečné prostředky, pokud je úroveň jejich příjmů vyšší než limit, pod kterým jsou v hostitelském členském státě poskytovány dávky životního minima. Pokud toto kritérium není použitelné, zohlední se kritérium minimálních důchodů ze sociálního zabezpečení.

Čl. 8 odst. 4 zakazuje členským státům stanovit přímo nebo nepřímo pevnou částku, kterou považují za „dostatečné prostředky“, při jejímž nedosažení může být právo pobytu automaticky zamítnuto. Orgány členských států musí zohlednit osobní poměry dotyčné osoby. Musí být přijatelné prostředky pocházející od třetí osoby²⁶.

Vnitrostátní orgány mohou v případě potřeby provést kontroly, pokud jde o existenci prostředků, jejich zákonnost, částku a dostupnost. Prostředky nemusí být periodickou povahu a mohou mít formu nashromážděného kapitálu. Důkaz o dostatečných prostředcích nesmí být omezen²⁷.

Při posuzování, zda osoba, jejíž prostředky již nelze možné považovat za dostatečné a které byly poskytnuty dávky životního minima, je nebo se stala **nepřiměřenou zátěží**, musí členské státy provést test proporcionality. Za tímto účelem mohou členské státy například vytvořit jako indikátor režim založený na bodovém hodnocení. Bod odůvodnění 16 směrnice 2004/38 stanoví pro tento účel **tři soubory kritérií**:

(1) trvání

- Po jakou dobu jsou dávky poskytovány?
- Výhled: je pravděpodobné, že se občan EU brzy dostane z bezpečnostní sociální sítě?
- Jak dlouho trvá pobyt v hostitelském členském státě?

(2) osobní poměry

- Jaká je úroveň propojení mezi občanem EU a jeho rodinnými příslušníky na jedné straně a společností hostitelského členského státu na straně druhé?
- Existují otázky týkající se věku, zdravotního stavu, rodinné a ekonomické situace, které je třeba zohlednit?

(3) částka

- Celková výše poskytnuté podpory?
- Spoléhal se občan EU v minulosti do značné míry na sociální pomoc?

²⁶ Věc C-408/03 *Komise v. Belgie* (odst. 40 a násl.).

²⁷ Věc C-424/98 *Komise v. Itálie* (odst. 37).

- Přispíval občan EU v minulosti na financování sociální pomoci v hostitelském členském státě?

Pokud se osoby využívající svého práva pobytu nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, nemohou být z tohoto důvodu vyhoštěny²⁸.

Pro určení, zda je dotyčná osoba zátěží pro systém sociální pomoci, může být považováno za relevantní pouze pobírání dávek životního minima.

2.3.2. Zdravotní pojištění

Zdravotní pojištění, ať již soukromé nebo veřejné, sjednané v hostitelském členském státě nebo jinde, je v zásadě přijatelné, pokud poskytuje **celkové pokrytí** všech rizik a nevytváří zátěž pro veřejné finance v hostitelském členském státě. Při ochraně svých veřejných financí, když členské státy posuzují skutečnost, zda je pokrytí zdravotním pojištěním ucelené, musí jednat v souladu s omezeními stanovenými právem Společenství a v souladu se zásadou proporcionality²⁹.

Důchodci splňují podmínku komplexního zdravotního pojištění, pokud mají nárok na zdravotní ošetření na účet členského státu, který vyplácí jejich důchody³⁰.

Evropský průkaz zdravotního pojištění poskytuje takové celkové pokrytí, pokud dotčený občan EU nepřesunul své bydliště ve smyslu nařízení (EHS) č. 1408/71 do hostitelského členského státu a má v úmyslu se vrátit (např. studium nebo pracovní přeložení do jiného členského státu).

3. OMEZENÍ PRÁVA VOLNÉHO POHYBU A POBYTU Z DŮVODŮ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU NEBO VEŘEJNÉ BEZPEČNOSTI

Tento oddíl vychází ze sdělení z roku 1999³¹ o zvláštních opatřeních týkajících se pohybu a pobytu občanů EU, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Obsah tohoto sdělení z roku 1999 je stále obecně platný, i když odkazuje na směrnici 64/221, která byla zrušena směrnicí 2004/38. Účelem tohoto oddílu je aktualizovat obsah sdělení z roku 1999 ve světle aktuální judikatury Soudního dvora a objasnit určité otázky, které vyvstaly v průběhu provádění směrnice.

Volný pohyb osob je jedním ze základů EU. V souladu s tím **musí být** ustanovení, která tuto svobodu přiznávají, **vykládána extenzivně**, přičemž výjimky z této zásady je třeba vykládat restriktivně³².

²⁸ Čl. 14 odst. 3.

²⁹ Věc C-413/99 *Baumbast* (odst. 89–94).

³⁰ Články 27, 28 a 28a nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. Od 1. března 2010 bude toto nařízení nahrazeno nařízením (ES) č. 883/04, ale budou se používat stejné zásady.

³¹ KOM(1999) 372.

³² Věci 139/85 *Kempf* (odst. 13) a C-33/07 *Jipa* (odst. 23).

3.1. Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost

Členské státy mohou omezit volný pohyb občanů EU z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Kapitola VI směrnice se použije na jakoukoliv akci provedenou z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, která má dopad na právo osob, na něž se vztahuje směrnice, svobodně vstupovat na území hostitelského členského státu a pobývat v něm za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu³³.

Členské státy si uchovávají volnost určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti v souladu s jejich potřebami, které se mohou lišit v závislosti na členském státě a na období. Nicméně pokud tak činí v souvislosti s používáním směrnice, musí tyto požadavky vykládat restriktivně³⁴.

Je zásadní, aby členské státy jasně definovaly chráněné zájmy společnosti a jasně rozlišovaly mezi veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností. Posledně uvedená kategorie nemůže být rozšířena na opatření, na která se může vztahovat první kategorie.

Veřejná bezpečnost je obecně vykládána tak, že zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost³⁵ ve smyslu zachování celistvosti území členského státu a jeho institucí. **Veřejný pořádek** je obecně vykládán ve smyslu předcházení narušení společenského řádu.

Občané EU mohou být vyhoštěni pouze na základě jednání, které je v hostitelském členském státě trestné, nebo v souvislosti s nímž byla přijata jiná faktická a účinná opatření určená k potlačení tohoto jednání, jak je potvrzeno judikaturou³⁶ Soudního dvora.

Nesplnění požadavků týkajících se registrace není v každém případě takové povahy, aby samo o sobě představovalo chování ohrožující veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, a nemůže tedy samo o sobě odůvodňovat vyhoštění dotyčné osoby.³⁷

3.2. Osobní chování a hrozba

Omezující opatření je možné přijmout pouze na individuálním základě, pokud osobní chování jednotlivce představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu postihující jeden ze základních zájmů společnosti hostitelského členského státu³⁸. Omezující opatření nemohou být založena pouze na úvahách týkajících se ochrany veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, kterých se dovolává jiný členský stát³⁹.

Právo Společenství vylučuje přijetí omezujících opatření založených na **obecných preventivních důvodech**⁴⁰. Omezující opatření musí být založena na aktuální hrozbě a nelze je odůvodnit pouze obecným rizikem⁴¹. Omezující opatření, která následují po odsouzení za trestný čin, nemohou být automatická a musí zohlednit osobní chování pachatele a hrozbu,

³³ Věci 36/75 *Rutili* (odst. 8–21) a 30/77 *Bouchereau* (odst. 6–24).

³⁴ Věci 36/75 *Rutili* (odst. 27), 30/77 *Bouchereau* (odst. 33) a C-33/07 *Jipa* (odst. 23).

³⁵ Věci C-423/98 *Albore* (odst. 18 a násl.) a C-285/98 *Kreil* (odst. 15).

³⁶ Věci 115/81 *Adoui a Cornuaille* (odst. 5–9) a C-268/99 *Jany* (odst. 61)

³⁷ Věc 48/75 *Royer* (odst. 51).

³⁸ Všechna kritéria jsou kumulativní.

³⁹ Věci C-33/07 *Jipa* (odst.25) a C-503/03 *Komise v. Španělsko* (odst. 62).

⁴⁰ Věc 67/74 *Bonsignore* (odst. 5–7).

⁴¹ Na obecnou prevenci za zvláštních okolností, jako jsou sportovní události, se vztahuje sdělení z roku 1999 (bod 3.3).

kerou představuje z hlediska požadavků veřejného pořádku⁴². Důvody, které nesouvisí s **osobním chováním** jednotlivce, nemohou být uplatňovány. Automatická vyhoštění nejsou podle směrnice povolena.⁴³

Práva jednotlivců je možné omezit pouze tehdy, pokud jejich osobní chování představuje **hrozbu**, tj. poukazuje na pravděpodobnost závažného porušení požadavků týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Hrozba, která se pouze přepokládá, není **skutečná**. Hrozba musí být **aktuální**. Chování v minulosti je možné zohlednit pouze tehdy, pokud existuje pravděpodobnost opětovného spáchání trestného činu⁴⁴. Hrozba musí existovat v okamžiku, kdy je omezující opatření přijato vnitrostátními orgány nebo jej přezkoumává soud⁴⁵. Odklad výkonu trestu představuje důležitý prvek pro hodnocení hrozby, protože poukazuje na to, že dotčený jedinec již nepředstavuje skutečné nebezpečí.

Aktuální **členství v organizaci** může být zohledněno, pokud se dotčený jedinec účastní aktivit organizace a ztotožňuje se s jejími cíli nebo uspořádáním⁴⁶. Členské státy nemusí činnosti organizace považovat za trestný čin nebo její činnosti zakázat, aby mohly omezit práva v souladu s touto směrnicí, pokud byla přijata některá správní opatření proti činnostem organizace. Sdružení existující v minulosti⁴⁷ nemohou v zásadě představovat aktuální hrozbu.

Předchozí odsouzení za trestný čin může být zohledněno, ale pouze do té míry, do jaké jsou okolnosti, které byly příčinou tohoto odsouzení, důkazem osobního chování představujícího aktuální hrozbu pro požadavky týkající se veřejného pořádku⁴⁸. Orgány členských států musí při svém rozhodování vycházet z posouzení budoucího chování dotčeného jednotlivce. Povaha a počet předchozích odsouzení musí tvořit podstatný prvek tohoto rozhodování a zvláštní ohled je třeba věnovat závažnosti a frekvenci spáchaných trestných činů. Zatímco nebezpečí opětovného spáchání trestného činu je velmi důležité, nepatrná možnost opakovaného spáchání trestného činu není postačující⁴⁹.

A. a I. skončily výkon dvouletého trestu odnětí svobody za loupež. Orgány posuzují, zda osobní chování těchto dvou sester představuje hrozbu, tj. jestli toto chování zahrnuje pravděpodobnost nového a závažného porušení veřejného pořádku.

V případě A. se jednalo o první odsouzení. Ve vězení se chovala řádně. Poté, co opustila vězení, si našla práci. Orgány neshledávají v jejím chování nic, co by představovalo skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu.

⁴² Věci C-348/96 *Calfa* (odst. 17–27) a 67/74 *Bonsignore* (odst. 5–7).

⁴³ Věc C-408/03 *Komise v. Belgie* (odst. 68–72).

⁴⁴ Věc 30/77 *Bouchereau* (odst. 25–30).

⁴⁵ Věci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (odst. 82).

⁴⁶ Věc 41/74 *van Duyn* (odst. 17 a násl.).

⁴⁷ Tamtéž.

⁴⁸ Věci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (odst. 82 a 100) a C-50/06 *Komise v. Nizozemsko* (odst. 42–45).

⁴⁹ Například může být nebezpečí opakovaného spáchání trestného činu považováno za závažnější v případech drogové závislosti, kdy existuje riziko další trestné činnosti páchané za účelem financování této závislosti: generální advokátka Stix-Hackl ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos and Oliveri*..

Pokud jde o I., jednalo se o již o její čtvrté odsouzení. Závažnost jí spáchaných trestných činů během času vzrůstala. Její chování ve vězení nelze zdaleka označit za příkladné a její dvě žádosti o podmíněčné propuštění byly zamítnuty. V době kratší než dva týdny po propuštění je zadržena při plánování jiné loupeže. Orgány došly k závěru, že chování I. představuje hrozbu veřejnému pořádku.

Za určitých okolností může **přetrvávající drobná kriminalita** představovat hrozbu veřejnému pořádku, přestože by jednotlivě posuzovaný trestný čin nebo přestupek nebyl dostačující k tomu, aby představovaly dostatečně závažnou hrozbu, jak je definována výše. Vnitrostátní orgány musí prokázat, že osobní chování dotyčného jednotlivce představuje hrozbu pro požadavky veřejného pořádku⁵⁰. Při posuzování existence hrozby pro veřejný pořádek v těchto případech mohou vnitrostátní orgány zejména zohlednit následující **faktory**:

- povahu trestných činů,
- jejich četnost,
- způsobenou škodu nebo újmu.

Existence mnohačetných odsouzení není sama o sobě dostačující.

3.3. Hodnocení proporcionality

Na kapitulu VI směrnice nelze nahlížet tak, že stanoví předpoklady nutné k získání a zachování práva vstupu a pobytu, ale tak, že stanoví výlučně možnost omezit v odůvodněných případech výkon práva odvozeného přímo ze Smlouvy⁵¹.

Jakmile orgány zjistí, že osobní chování jednotlivce představuje hrozbu, která je dostatečně závažná na to, aby bylo nutno přijmout omezující opatření, musí provést **hodnocení proporcionality**, aby rozhodly, zda může být dotyčné osobě odepřen přístup nebo zda může být vyhoštěna z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Vnitrostátní orgány musí určit chráněné zájmy. Ve světle těchto zájmů pak musí provést analýzu povahy hrozby. V úvahu by měly být vzaty tyto **faktory**:

- stupeň nebezpečí pro společnost vyplývající z přítomnosti dotyčné osoby na území členského státu,
- povaha protiprávních jednání, jejich četnost, kumulativní nebezpečí a způsobená škoda,
- čas, který uplynul od spáchání činu a chování dotyčné osoby (*poznámka: zohlednit lze také dobré chování ve vězení a možné podmíněčné propuštění*).

Osobní a rodinná situace dotyčného jednotlivce musí být posuzována pečlivě, aby bylo možné určit, zda je zamýšlené opatření vhodné a nepřesahuje meze toho, co je nezbytně nutné k dosažení sledovaného cíle, a zda tohoto cíle nelze dosáhnout za použití méně přísných

⁵⁰ Věc C-349/06 *Polat* (odst. 35).

⁵¹ Věc 321/87 *Komise v. Belgie* (odst. 10).

opatření. Měly by se vzít v úvahu **následující faktory**, uvedené jako indikativní seznam v čl. 28 odst. 1⁵²:

- vliv vyhoštění na ekonomický, osobní a rodinný život jednotlivce (*včetně vlivu na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo zůstat v hostitelském členském státě*),
- závažnost obtíží, které hrozí manželovi/partnerovi a jejich dítěti nebo dětem v zemi původu dotyčné osoby,
- intenzita vazeb (*příbuzní, návštěvy, jazykové znalosti*) – nebo nedostatek vazeb – na členský stát původu a na hostitelský členský stát (*například, zda se dotyčná osoba narodila v hostitelském členském státě nebo zde žila od raného věku*),
- délka pobytu v hostitelském členském státě (*postavení turisty je odlišné od postavení osoby, která v hostitelském členském státě žila po mnoho let*),
- věk a zdravotní stav.

3.4. Zvýšená ochrana před vyhoštěním

Občané EU a jejich rodinní příslušníci, kteří mají v členském státě trvalý pobyt (*po pěti letech*), mohou být vyhoštěni pouze ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Občané EU, kteří v hostitelském členském státě pobývají více než deset let, a jejich děti mohou být vyhoštěni pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti (*nikoliv veřejného pořádku*). Musí existovat jasné rozlišení mezi normálními „závažnými“ a „naléhavými“ důvody, ze kterých může být rozhodnuto o vyhoštění.

Členské státy v zásadě nemají povinnost zohlednit **čas strávený ve vězení**, když provádějí výpočet trvání pobytu podle článku 28, pokud nejsou vytvořeny vazby na hostitelský členský stát.

3.5. Naléhavost

Podle čl. 30 odst. 3 musí být lhůta stanovena pro opuštění území nejméně jeden měsíc vyjma odůvodněných **naléhavých** případů. Odůvodnění naléhavého vyhoštění musí být řádné a přiměřené⁵³. Při posouzení potřeby zkrátit tuto lhůtu v naléhavých případech musí orgány zohlednit dopad okamžitého nebo naléhavého vyhoštění na osobní a rodinný život dotyčné osoby (*tj. skutečnosti, že dotyčný musí podat výpověď v práci, ukončit nájemní smlouvu, zařídit, aby byl jeho osobní majetek poslán na nové místo pobytu, vzdělávání dětí atd.*). Přijetí opatření spočívajícího ve vyhoštění z naléhavých nebo závažných důvodů nutně neznamená, že se jedná o časově naléhavý případ. Posouzení takového naléhavosti musí být jasné a samostatně odůvodněno.

3.6. Procesní záruky

Dotyčné osobě musí být vždy sděleno jakékoliv opatření přijaté z důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jak vyžaduje článek 30.

⁵² Pokud jde o základní práva, viz judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Berrehab, Moustaquim, Beldjoudi, Boujlifa, El Boujaidi a Dalia*.

⁵³ Generální advokátka Stix-Hackl ve věci C-441/02 *Komise v. Německo*.

Takováto rozhodnutí musí být plně odůvodněná a musí v nich být uvedeny všechny zvláštní faktické a právní důvody, ze kterých vychází, aby dotyčná osoba mohla učinit účinné kroky na zajištění své obrany⁵⁴ a vnitrostátní soudy mohly přezkoumat případ v souladu s právem na účinnou právní ochranu, která je obecnou zásadou práva Společenství, jež je stanovena v článku 47 Listiny EU. V této souvislosti je možné používat k oznámení rozhodnutí formuláře, ale tyto musí vždy umožňovat plné uvedení důvodů, na základě kterých bylo rozhodnutí přijato (*pouhé uvedení jedné nebo několika možností zaškrtnutím políčka není přípustné*).

4. ZNEUŽITÍ A PODVOD

Není možné dovolávat se práva Společenství v případě zneužití⁵⁵. Článek 35 umožňuje členským státům přijmout účinná a nezbytná opatření, aby zabránily zneužití nebo podvodu v oblastech, které spadají do hmotněprávní působnosti práva Společenství upravujícího volný pohyb osob tím, že odepřou, pozastaví nebo odejmou jakékoliv právo přiznané směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, jako jsou například účelové sňatky. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými směrnicí⁵⁶.

Právo Společenství podporuje mobilitu občanů EU a chrání ty, kteří jí využili⁵⁷. K zneužití nedochází v případě, kdy občané EU a jejich rodiny získají právo pobytu podle práva Společenství v jiném členském státě, než je jejich státní příslušnost, protože mají prospěch z výhody vyplývající z výkonu práva volného pohybu chráněného Smlouvou⁵⁸, a to bez ohledu na účel jejich přestěhování do tohoto státu⁵⁹. Stejně tak právo Společenství chrání občany EU, kteří se navrací domů poté, co využili svého práva volného pohybu.

4.1. Koncepce zneužití a podvodu

4.1.1. Podvod

Pro účely směrnice může být **podvod** definován jako úmyslné uvedení v omyl nebo jiná forma klamavého jednání, kterých se dotyčná osoba dopustí za účelem získání práva volného pohybu a pobytu podle směrnice. V kontextu směrnice je podvod pravděpodobně omezen na padělání dokladů nebo nepravdivé doložení hmotněprávních skutečností týkajících se podmínek, které jsou spojeny s právem pobytu. Osobám, kterým bylo vydáno potvrzení o pobytu pouze v důsledku podvodného jednání, které jim bylo prokázáno, je možné odepřít, pozastavit nebo odejmout jejich práva vyplývající ze směrnice⁶⁰.

4.1.2. Zneužití

Pro účely směrnice může být **zneužití** definováno jako chování, jež má sloužit **výlučně** účelu, kterým je získání práva volného pohybu a pobytu podle práva Společenství, a které formálně

⁵⁴ Věc 36/75 *Rutili* (odst. 37–39).

⁵⁵ Věci 33/74 *van Binsbergen* (odst. 13), C-370/90 *Singh* (odst. 24) a C-212/97 *Centros* (odst. 24–25).

⁵⁶ Věc C-127/08 *Metock* (odst. 74–75).

⁵⁷ Věci C-370/90 *Singh*, C-291/05 *Eind* a C-60/00 *Carpenter*.

⁵⁸ Věci C-212/97 *Centros* (odst. 27) a C-147/03 *Komise v. Rakousko* (odst. 67–68).

⁵⁹ Věci C-109/01 *Akrich* (odst. 55) a C-1/05 *Jia* (odst. 31).

⁶⁰ Věci C-285/95 *Kol* (odst. 29) a C-63/99 *Gloszczuk* (odst. 75).

splňuje podmínky stanovené právem Společenství, ale není v souladu s účelem těchto norem⁶¹.

4.2. Účelové sňatky

Bod odůvodnění 28 definuje **účelové sňatky** pro účely směrnice jako sňatky uzavřené **výlučně** za účelem získání práva volného pohybu a pobytu podle směrnice, na které by jinak dotyčná osoba neměla nárok. Sňatek není možné považovat za účelový sňatek pouze z toho důvodu, že je spojen výhodou přistěhovalectví, nebo s jinou výhodou. Kvalita vztahu není pro použití článku 35 relevantní.

Definici účelových sňatků je možné analogicky rozšířit na jiné formy partnerství uzavřené výlučně za účelem požívání práva volného pohybu a pobytu, jako jsou účelová (registrovaná) partnerství, falešná osvojení nebo případy, kdy občan EU prohlásí, že je otcem dítěte ze třetí země, aby dítě a jeho matka získaly státní příslušnost a právo pobytu, přičemž ví, že otcem není a není ochoten přijmout rodičovskou odpovědnost.

Opatření přijatá členským státem pro v boji proti účelovým sňatkům nemohou být taková, aby odrazovala občany EU a jejich rodinné příslušníky od toho, aby využívali svého práva volného pohybu, nebo nepřiměřeně zasahovala do jejich legitimních práv. Nesmí narušovat účinnost práva Společenství nebo diskriminovat na základě státní příslušnosti.

Při výkladu pojmu zneužití v souvislosti se směrnicí musí být věnována řádná pozornost postavení občana EU. V souladu se zásadou nadřazenosti práva Společenství musí být posouzení otázky, zda bylo právo Společenství zneužito, provedeno v rámci práva Společenství, a nikoliv s ohledem na vnitrostátní zákony upravující přistěhovalectví. Směrnice nebrání členským státům v tom, aby **vyšetřovaly individuální případy**, ve kterých existuje **odůvodněné podezření ze zneužití**. Právo Společenství nicméně zakazuje systematické kontroly⁶². Členské státy mohou vycházet z předchozích analýz a zkušeností, které dokazují jasný vztah mezi prokázanými případy zneužití a určitými charakteristikami takovýchto případů.

Aby se zamezilo vytváření zbytečných zátěží a překážek, je možné určit **soubor indikativních kritérií**, která poukazují na to, že je zneužití práv Společenství nepravděpodobné:

- manžel, který je státním příslušníkem třetí země, by bez problémů získal právo pobytu sám nebo již legálně pobýval v členském státě občana EU předtím,
- pár byl před sňatkem v dlouhodobém vztahu,
- pár měl společné bydliště/domácnost po dlouhou dobu⁶³,
- pár přijal vážný dlouhodobý právní nebo finanční závazek se společnou odpovědností (*hypotéka na bydlení atd.*),

⁶¹ Věci C-110/99 *Emsland-Stärke* (odst. 52 a násl.) a C-212/97 *Centros* (odst. 25).

⁶² Tento zákaz nezahrnuje pouze kontroly všech přistěhovalců, ale také kontroly celých kategorií přistěhovalců (např. přistěhovalců určitého etnického původu).

⁶³ Právo Společenství nestanoví požadavek, že rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, musí žít s občanem EU ve společné domácnosti, aby měli právo pobytu – věc 267/83 *Diatta* (odst. 15 a násl.).

- manželství trvá dlouhou dobu.

Členské státy mohou definovat **soubor indikativních kritérií**, které poukazují na to, že existuje možný úmysl zneužití práv přiznaných směrnicí výlučně za účelem obejít vnitrostátní právní předpisy upravující přistěhovalectví. Vnitrostátní orgány mohou zejména zohlednit následující faktory:

- pár se před svatbou nikdy nesetkal,
- pár se neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání nebo důležité osobní informace, které se jich týkají,
- pár nemluví společným jazykem, kterému oba rozumí,
- důkaz o peněžní částce nebo daru, které byly předány, aby byl sňatek uzavřen (*s výjimkou peněz nebo darů, které byly předány jako věno v kulturách, kde je to běžnou praxí*),
- v minulosti jednoho nebo obou manželů existuje důkaz o předchozích účelových sňatcích nebo jiných formách zneužití a podvodu, jejichž účelem bylo nabytí práva pobytu,
- rozvoj rodinné života pouze tehdy, kdy byl přijat příkaz k vyhoštění,
- pár se rozvedl krátce potom, co státní dotyčný příslušník třetí země získal právo pobytu.

Výše uvedená kritéria by měla být považována za podněty pro zahájení vyšetřování, aniž by z nich bylo možné vyvozovat automatické závěry výsledků nebo dalšího šetření. Členské státy se nemohou spoléhat na jediné kritérium, ale je třeba věnovat řádnou pozornost všem okolnostem jednotlivého případu. Vyšetřování může zahrnovat oddělené rozhovory s každým z manželů.

S., státní příslušnici třetí země, bylo nařízeno, aby opustila území ve lhůtě jednoho měsíce, protože jí propadlo turistické vízum. Po dvou týdnech se provdala za O., státního příslušníka EU, který právě přicestoval do hostitelského členského státu. Orgány mají podezření, že sňatek byl možná uzavřen pouze za účelem vyhnutí se vyhoštění. Kontaktují orgány v členském státě, jehož je O. státním příslušníkem, a zjistí, že po svatbě byl jeho rodinný obchod konečně s to splatit dluh 5000 EUR, který jinak nebyl schopen splatit po dobu dvou let.

Pozvou novomanžele k pohovoru, během něž zjistí, že O. již mezitím opustil hostitelský členský stát, aby se vrátil domů ke své práci, dále že pár není schopen dorozumět se společným jazykem a poprvé se setkal týden před svatbou. Existují závažné indicie, že pár mohl uzavřít sňatek výlučně za účelem obejít vnitrostátních právních předpisů upravujících přistěhovalectví.

Důkazní břemeno nesou orgány členských států, které se snaží omezit práva podle této směrnice. Orgány musí být s to případ přesvědčivě doložit, přičemž musí respektovat všechny hmotněprávní záruky popsané v předchozích oddílech. V případě odvolání je úkolem vnitrostátních soudů ověřit, zda v jednotlivých případech došlo ke zneužití, přičemž důkaz o

této skutečnosti musí být podán v souladu s vnitrostátními právními předpisy, za předpokladu, že tím není dotčena účinnost práva Společenství.⁶⁴

Vyšetřování musí být prováděna v souladu se **základními právy**, zejména s články 8 (*právo na respektování soukromého a rodinného života*) a 12 (*právo uzavřít manželství*) EÚLP (články 7 a 9 Listiny EU).

Probíhající vyšetřování případů, kdy existuje podezření z účelového sňatku, neopravňuje k odchylkám od práv rodinných příslušníků ze třetích zemí podle směrnice, jako je zákaz práce, zabavení cestovního pasu nebo nedodržení šestiměsíční lhůty od data podání žádosti, pokud jde vydání pobytové karty. Tato práva mohou být odňata kdykoliv jako důsledek následného vyšetřování.

4.3. Jiné formy zneužití

Ke zneužití může dojít také tehdy, pokud se občané EU, k nimž se jejich rodinní příslušníci ze třetích zemí nemohou připojit v jejich členském státu původu z důvodu uplatnění vnitrostátních právních předpisů upravujících přistěhovalectví, které tomu zabráňují, přestěhují do jiného členského státu výlučně za účelem, aby se po návratu do svého domovského členského státu vyhnuli použití vnitrostátního práva, které znemožnilo jejich úsilí o sjednocení, a to tím, že uplatní svá práva podle práva Společenství.

Definice dělící čáry mezi skutečným a zneužívajícím využitím práva Společenství by měla být založena na posouzení skutečnosti, zda byl výkon práv Společenství v členském státě, ze kterého se občané EU a jejich rodinní příslušníci navracejí, **skutečný a účinný**. V takovém případě jsou občané EU a jejich rodiny chráněni právem společenství upravujícím volný pohyb osob. Toto posouzení může být provedeno pouze jednotlivě případ od případu. Pokud v konkrétním případě návratu bylo využito práv Společenství skutečné a účinné, neměl by se členský stát původu dotazovat na osobní motivy, které byly podnětem předchozího přestěhování.

Pokud je to nezbytné, mohou členské státy definovat **soubor indikativních kritérií**, aby posoudily, zda byl pobyt v hostitelském členském státě **skutečný a účinný**. Vnitrostátní orgány mohou zejména zohlednit následující faktory:

- okolnosti, za kterých se dotyčný občan EU přestěhoval do hostitelského členského státu (*předchozí neúspěšné pokusy o získání práva pobytu pro manžela ze třetí země podle vnitrostátního práva, nabídka zaměstnání v hostitelském členském státě, postavení, v jakém občan EU pobývá v hostitelském členském státě*),
- stupeň účinnosti a skutečnosti pobytu v hostitelském členském státě (*zamýšlený a aktuální pobyt v hostitelském členském státě, úsilí vynaložené na usídlení v hostitelském členském státě, včetně vnitrostátních registračních formalit a zajištění ubytování, zápis dětí do vzdělávacího zařízení*),
- okolnosti, za jakých se dotyčný občan EU navrátil zpět domů (*návrat okamžitě poté, co uzavřel sňatek se státním příslušníkem třetí země v jiném členském státě*).

⁶⁴ Věci C-110/99 *Emsland-Stärke* (odst. 54) a C-215/03 *Oulane* (odst. 56).

Výše uvedená kritéria by měla být považována za podněty pro zahájení vyšetřování, aniž by z nich bylo možné vyvozovat automatické závěry výsledků nebo dalšího šetření. Při posuzování, zda výkon práva volného pohybu a pobytu v jiném členském státě EU byl skutečný a účinný, se vnitrostátní orgány nemohou spoléhat na jediné kritérium, ale musí věnovat řádnou pozornost všem okolnostem jednotlivého případu. Musí posoudit chování dotčených osob ve světle cílů sledovaných právem Společenství a jednat na základě objektivních důkazů⁶⁵.

J. se navrací domů z jiného členského státu se S., jeho manželkou ze třetí země. S. se dvakrát neúspěšně pokoušela získat právo pobytu v J.-ově členském státě. J. během svého údajného pobytu v jiném členském státě i nadále pracuje doma.

Orgány kontaktují orgány hostitelského členského státu a zjistí, že se J. navrátil domů po pouhých třech týdnech. Pár byl ubytovaný v turistickém hotelu a zaplatil předem za tři týdny ubytování. Vzhledem ke všem těmto okolnostem nemohou J. a S. požívat práv podle této směrnice.

Není možné dojít k závěru, že pobyt v hostitelském členském státě není skutečný a účinný pouze z toho důvodu, že občan EU udržuje určité vazby na svůj domovský členský stát, tím spíše, pokud je jeho postavení v hostitelské zemi nestabilní (*např. pracovní smlouva na dobu určitou*). Pouhá skutečnost, že se osoba sama vědomě dostane do situace, ze které mu vyplývá právo, není samo o sobě dostatečným základem pro domněnku, že došlo ke zneužití⁶⁶.

Obdobně se použijí všechny výše uvedené úvahy týkající se účelových sňatků, pokud jde o vyšetřování, hmotněprávní a procesní záruky a spolupráci mezi členskými státy.

4.4. Opatření proti zneužití a podvodu a sankce

Článek 35 opravňuje členské státy k přijetí **potřebných opatření** v případě zneužití práv nebo podvodu. Tato opatření **je možné přijmout kdykoliv** a mohou zahrnovat:

- odmítnutí přiznat práva podle práva Společenství týkajícího se volného pohybu (*tj. vydat vstupní vízum nebo pobytovou kartu*),
- pozastavení nebo odnětí práv volného pohybu přiznaných právem Společenství (*tj. rozhodnutí ukončit platnost pobytové karty a vyhostit dotyčnou osobu, která nabyla svých práv prostřednictvím zneužití nebo podvodu*).

Právo Společenství v současnosti nestanoví zvláštní sankce, které by členské státy mohly uplatnit v rámci boje proti zneužití a podvodu. Členské státy mohou stanovit sankce podle soukromého (*tj. zrušení účinků prokázane účelového sňatku na právo pobytu*), správního nebo trestního práva (*pokuty nebo trest odnětí svobody*) za předpokladu, že jsou tyto sankce účinné, nediskriminující a přiměřené.

⁶⁵ Věc C-206/94 *Brennet v. Paletta* (odst. 25).

⁶⁶ Věc C-212/97 *Centros* (odst. 27).