

CS

CS

CS



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 27.10.2010  
KOM(2010) 602 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

**PODLE ČLÁNKU 25 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE**

**O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2007–2010**

(KOM(2010) 603 v konečném znění)

# ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

## PODLE ČLÁNKU 25 SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

### O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2007–2010

#### 1. Úvod

Článek 25 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) požaduje, aby Komise každé tři roky podala Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o uplatňování ustanovení druhé části Smlouvy. Tato překládaná zpráva doprovází „Zprávu o občanství EU za rok 2010: odstranit překážky pro výkon práv občanů EU“ a hodnotí hlavní vývoj, ke kterému došlo v oblasti občanství EU v období od 1. července 2007 do 30. června 2010<sup>1</sup>. Vývoj týkající se aktivního a pasivního volebního práva občanů EU ve volbách do Evropského parlamentu je podrobně rozveden ve zprávě o hodnocení voleb do Evropského parlamentu v roce 2009<sup>2</sup>, která je přijímána společně se zprávou o občanství EU za rok 2010.

#### 2. VÝVOJ V OBLASTI PRÁV SOUVISEJÍCÍCH S OBČANSTVÍM EU

##### 2.1. Nový právní a institucionální rámec

Se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost došlo v řadě směrů k prohloubení obsahu pojmu občanství EU a práv s ním spojených.

Hlava II Smlouvy o Evropské unii (SEU) přiznává občanství EU význačnější postavení tím, že jej začleňuje do ustanovení o demokratických zásadách (článek 9 SEU) a vytváří pevnější vazbu mezi občanstvím a demokracií (články 10 a 11 SEU).

Nová Smlouva umožňuje občanům EU podílet se intenzivněji na demokratickém životě Unie tím, že doplnila soubor práv spojených s občanstvím EU o nové právo na občanskou iniciativu. Podle čl. 11 odst. 4 SEU „nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“.

Zavedení praktických postupů pro provádění tohoto nového nástroje představovalo jednu z hlavních priorit Komise, která předložila dne 31. března 2010 návrh nařízení<sup>3</sup>, jehož cílem je zavést jednoduché, uživatelsky příjemné a dostupné postupy a rovněž zajistit, aby nedocházelo ke zneužívání tohoto nástroje.

---

<sup>1</sup> Pátá zpráva o občanství Unie byla zveřejněna 15. února 2008 a vztahovala se na období od 1. května 2004 do 30. června 2007 – KOM (2008) 85.

<sup>2</sup> KOM(2010) 605.

<sup>3</sup> KOM(2010) 119.

Lisabonská smlouva dále posiluje vazby mezi občanstvím a zákazem diskriminace. Část druhá SFEU má nyní název „Zákaz diskriminace a občanství Unie“ a sdružuje ustanovení o zákazu diskriminace, jak na základě státní příslušnosti v článku 18 (bývalý článek 12 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES), tak i na základě jiných důvodů (pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace) v článku 19 (bývalý článek 13 SES)<sup>4</sup>.

Co se týče vymezení samotného občanství EU, Lisabonská smlouva zdůrazňuje skutečnost, že občanství Unie *doplňuje* občanství členského státu ve smyslu dalšího samostatného prvku, zatímco předchozí vymezení uvedené v článku 17 SES jej popisovalo pouze jako prvek doplňující státní příslušnost.

Ustanovení čl. 20 odst. 2 SFEU bylo oproti předchozímu článku 17 SES posíleno, jelikož výslovně uvádí práva (a povinnosti) občanů EU a objasňuje, že tento seznam není vyčerpávající uvedením slov „mimo jiné“. Zrušením struktury Evropské unie ve formě pilířů<sup>5</sup> se navíc rozšířil rozsah občanství EU, jak tento článek potvrzuje odkazem na skutečnost, že občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami.

Lisabonská smlouva dává nový impuls právu občanů EU bez zastoupení na diplomatickou a konzulární ochranu ze strany orgánů jiného členského státu, jež je zakotveno jako zjevné individuální právo v čl. 20 odst. 2 písm. c) SFEU a vyloženo v článku 23 SFEU. Ustanovení čl. 23 odst. 2 SFEU Komisi umožňuje, aby iniciovala právní předpisy navrhováním směrnic ohledně opatření v oblasti koordinace a spolupráce, která jsou nezbytná pro usnadnění této ochrany, opouští se tedy předchozí systém mezivládního rozhodovacího procesu. Co se týče konzulární ochrany na místě, článek 35 SEU stanoví, že diplomatická a konzulární zastoupení členských států a delegace Unie přispívají k provádění tohoto práva.

Práva spojená s občanstvím EU v druhé části Smlouvy jsou dále zakotvena v Listině základních práv Evropské unie (Hlava V, „Občanská práva“). Právně závazná Listina základních práv, která se stává základním vodítkem ve všech politikách EU, představuje veliký krok vpřed, pokud jde o politické závazky Evropské unie v oblasti základních práv.

## **2.2. Nabývání a pozbývání občanství EU**

### *2.2.1. Informace a statistické údaje*

Aktuální informace o nabývání a pozbývání státní příslušnosti v členských státech a informace o normách a vývoji politik v oblasti občanství EU jsou k dispozici na internetové stránce Evropského střediska pro otázky občanství<sup>6</sup>, která byla spuštěna v lednu 2009 a je financována převážně Komisí<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Vzhledem k časovému rámci podávání této zprávy bude provedení těchto ustanovení přezkoumáno v další zprávě podle článku 25 SFEU.

<sup>5</sup> Třemi pilíři, které předtím tvořily základní strukturu EU podle Smlouvy o Evropské unie, byly pilíř Společenství odpovídající třem Společenstvím: Evropské společenství, Evropské společenství pro atomovou energii a dřívější Evropské společenství uhlí a oceli (první pilíř); pilíř věnovaný společné zahraniční a bezpečnostní politice v rámci hlavy V SEU (druhý pilíř) a pilíř věnovaný policejní a soudní spolupráci v trestních věcech v rámci hlavy VI SEU (třetí pilíř).

<sup>6</sup> <http://eudo-citizenship.eu>

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm)

Podle zprávy Eurostatu z nedávné doby<sup>8</sup> v roce 2008 nabylo 696 000 osob státní příslušnost členských států (oproti 707 000 v roce 2007). Tito noví občané EU přišli zejména z Afriky (29 % celkového počtu nabytých občanství), evropských zemí, které nejsou v EU-27 (22 %), Asie (19 %) a Severní a Jižní Ameriky (17 %)<sup>9</sup>.

Počet občanů jednoho členského státu, kteří nabyli státní příslušnost jiného členského státu, činil 59 449 osob, tj. 8,5% celkového počtu. V absolutním vyjádření představovaly hlavní skupiny občanů členských států EU, kteří se stali občany jiného členského státu, Portugalci nabývající občanství Francie (7 778 osob), Rumuni nabývající občanství Maďarska (5 535 osob) a Poláci nabývající občanství Německa (4 245 osob).

### 2.2.2. Vývoj judikatury

Ve svém rozsudku ze dne 2. března 2010 ve věci C-135/08, Rottmann, Soudní dvůr Evropské unie objasnil výhradu, kterou systematicky potvrzoval ve své judikatuře, že členské státy musí při výkonu svých pravomocí v oblasti státní příslušnosti brát náležitý ohled na právo Evropské unie<sup>10</sup>.

Soud naznačil, že tato výhrada nezpochybňuje zásadu mezinárodního práva, tj. že členské státy mají pravomoc stanovit podmínky pro nabývání a pozbývání státní příslušnosti, ale spíše zakotvuje zásadu, že ve vztahu k občanům EU výkon této pravomoci, pokud má vliv na práva přiznaná a chráněná právním řádem Unie, je možné podrobit soudnímu přezkumu prováděnému s ohledem na právo Evropské unie.

Shledal tedy, že rozhodnutí, kterým se ruší naturalizace, jako je předmětné rozhodnutí v hlavním řízení, jestliže důsledkem tohoto zrušení je, že daná osoba pozbude kromě státní příslušnosti členského státu naturalizace i občanství Unie, by mělo být přezkoumáváno vnitrostátními soudy s ohledem na zásadu proporcionality ve světle práva EU, a to případně navíc k přezkumu proporcionality tohoto rozhodnutí ve světle vnitrostátního práva.

Soud uvedl, že vzhledem k významu, který primární právo EU přisuzuje statusu občana Unie, je třeba, aby vnitrostátní soudy při přezkumu zohlednily případné důsledky, které má toto rozhodnutí pro dotyčného a pro jeho rodinné příslušníky, co se týče ztráty práv, která má každý občan Unie. V tomto ohledu je třeba ověřit zejména to, zda je tato ztráta odůvodněna vzhledem k

- závažnosti protiprávního jednání dotyčného,
- době, která uplynula mezi rozhodnutím o udělení státního občanství a rozhodnutím o zrušení aktu, jímž bylo státní občanství uděleno a
- možnosti dotyčného získat zpět původní státní příslušnost.

Komise podpoří iniciativy a projekty mající za cíl získávání a sdílení znalostí a výměnu zkušeností v oblasti podmínek a postupů, které upravují pozbývání státní příslušnosti

---

<sup>8</sup> Statistics in Focus, 36/2010 „Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU“. <http://ec.europa.eu/eurostat>.

<sup>9</sup> Pro další vývoj týkající se vazby mezi státní příslušností, občanstvím a integrací státních příslušníků třetích zemí, viz kapitola 5 Příručky o integraci pro tvůrce politik a odborníky z praxe (třetí vydání).

<sup>10</sup> Viz mimo jiné věci C-369/90 Micheletti a další, [1992] Sb. rozh. I-4239, bod 10; C-179/98 Mesbah [1999] Sb. rozh. I-7955, bod 29; C-200/02 Zhu a Chen [2004] Sb. rozh. I-9925, bod 37.

členských států a v důsledku toho i občanství EU, aby šířila osvědčené postupy a případně usnadnila koordinaci, aniž by však zasahovala do vnitrostátních pravomocí.

### 2.2.3. *Problémy spojené s nabyváním a pozbýváním státní příslušnosti členských států*

Co se týče problematiky státní příslušnosti, v hodnoceném období Komise odpověděla zhruba na 130 individuálních dotazů, 18 otázek Evropského parlamentu a 5 petic.

Během hodnoceného období upravila řada členských států své právní předpisy o nabyvání a pozbývání státní příslušnosti. Podle práva EU upravuje podmínky pro nabyvání a pozbývání občanství členských států výlučně vnitrostátní právo jednotlivých členských států. Každý členský stát si může zvolit, jaké podmínky budou upravovat nabytí a pozbytí jeho občanství. Tato zásada mezinárodního práva není dotčena žádným ustanovením Smlouvy, a jak je uvedeno výše, byla potvrzena v ustálené judikatuře Soudního dvora.

Jestliže práva přiznaná a chráněná právním řádem Unie nejsou dotčena v důsledku výkonu pravomocí členských států v oblasti státní příslušnosti, nespadají tyto otázky do působnosti práva EU a Komise v tomto ohledu nemá žádnou pravomoc k intervenci.

V rámci svých pravomocí Komise podporuje veškeré úsilí o smírné vyřešení daných problémů a propaguje přátelské vztahy v duchu vzájemného porozumění a spolupráce, které jsou charakteristickým rysem vztahů mezi členskými státy Evropské unie.

## 2.3. **Volný pohyb a pobyt občanů EU**

### 2.3.1. *Opatření k zajištění správného provedení a uplatňování směrnice 2004/38/ES*

Přijetím směrnice 2004/38/ES<sup>11</sup> dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států došlo k podstatnému zvýšení účinnosti a dostupnosti tohoto práva, jelikož směrnice kodifikuje dříve existující právní předpisy a judikaturu, a přinesla tudíž zjednodušení platných pravidel EU a racionalizaci vnitrostátních postupů.

Komise bedlivě sledovala opatření přijatá k provedení směrnice na vnitrostátní úrovni, jež bylo stanoveno do 30. dubna 2006, a dne 10. prosince 2008 přijala zprávu o jejím uplatňování<sup>12</sup>, ve které identifikovala značnou řadu problematických míst.

K nápravě těchto problémů a za účelem zajištění správného uplatňování práva EU na vnitrostátní a místní úrovni Komise

- poskytuje členským státům pokyny pro správné uplatňování právních předpisů EU v oblasti volného pohybu a usnadňuje výměnu osvědčených postupů,
- přistupuje k odhodlanému a konzistentnímu prosazování a
- zdokonaluje přístup občanů k informacím o způsobech výkonu jejich práv v praxi.

---

<sup>11</sup> 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 (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

<sup>12</sup> KOM(2008) 840.

Dne 9. července 2009 Komise přijala **sdělení Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES**<sup>13</sup>. Za účelem řešení nejproblematictějších otázek správného uplatňování práva EU na volný pohyb, jež byly identifikovány ve zprávě, toto sdělení přineslo podrobné pokyny pro členské státy s cílem zajistit občanům EU skutečný pokrok.

V roce 2008 založila Komise **skupinu tvořenou odborníky z členských států** k praktickému uplatňování směrnice 2004/38/ES. Tato skupina získala formální status v prosinci 2009 a pravidelně se schází k výměně názorů, zkušeností a osvědčených postupů v otázkách, které se týkají uplatňování práva EU na volný pohyb, včetně boje proti jeho zneužívání a podvodům.

V průběhu let 2009 a 2010 vedla Komise **strukturální dvoustranná jednání** s členskými státy k vyřešení všech zjištěných nedostatků vnitrostátních prováděcích opatření a k nalezení odpovídajících řešení čítajíc v to zahájení v případě nutnosti řízení pro nesplnění povinnosti.

Dne 19. března 2010 přijala Komise rozhodnutí, kterým se stanoví **Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech**<sup>14</sup> obsahující operativní instrukce, osvědčené postupy a doporučení k pravidlům pro vyřizování žádostí o víza, jak jsou stanovena ve vízovém kodexu<sup>15</sup>, přičemž tato příručka je povinně použitelná pro příslušné orgány. Příručka obsahuje kapitolu věnovanou zpracovávání žádostí o víza podaných rodinnými příslušníky občanů EU a měla by představovat opravdové zlepšení, pokud jde o některé přetrvávající problémy ohledně správného uplatňování práva EU na volný pohyb.

Dne 13. července 2010 Komise přijala sdělení „**Potvrzení volného pohybu pracovníků: práva a hlavní vývojové změny**“<sup>16</sup>, které se zaměřuje na celkový pohled na svobodu pohybu migrujících pracovníků EU a na zvýšení povědomí o jejich právech a jejich propagaci.

**Nový internetový portál Vaše Evropa**<sup>17</sup> navíc pomáhá občanům EU zjistit svá práva a nalézt praktické rady, jež jim usnadní pohyb v rámci Evropské unie.

Komise rovněž před nedávnem zveřejnila **zjednodušeného a uživatelsky přívětivého průvodce pro občany EU v oblasti práva na volný pohyb a usazení v Evropě**<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *Dotazy a vyřizování stížností*

V hodnoceném období odpověděla Komise na značný počet individuální dotazů k problematice volného pohybu a pobytu (zhruba 770 v roce 2007, 1 070 v roce 2008, 1 000 v roce 2009 a 340 v období od ledna do července 2010), ze kterých 64 bylo zaevidováno v ústředním registru stížností v roce 2007, 81 v roce 2008, 255 v roce 2009 a 128 v období leden až červenec 2010. Rovněž odpověděla na přibližně 240 otázek Evropského parlamentu a 85 peticí týkajících se volného pohybu občanů EU.

Další dotazy týkající se volného pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků byly pokládány a vyřizovány v rámci sítě SOLVIT<sup>19</sup>. Statistika hodnoceného období ukazuje

---

<sup>13</sup> KOM(2009) 313.

<sup>14</sup> K(2010) 1620.

<sup>15</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

<sup>16</sup> KOM(2010) 373.

<sup>17</sup> <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf)

trvalý podstatný nárůst problémů u volného pohybu a pobytu oznamovaných prostřednictvím sítě SOLVIT v procentním vyjádření, z 15 % objemu případů této sítě v roce 2007 na 20 % v roce 2008 a 38% v roce 2009, kdy se staly otázky týkající se povolení k pobytu oblastí s největším podílem stížností (549 řešených a uzavřených případů s 92% vyřešených případů) V průběhu prvních šesti měsíců roku 2010 síť SOLVIT obdržela 1 314 dotazů k problematice volného pohybu a pobytu (z celkových 7 000 dotazů).

V dané chvíli probíhá 63 řízení pro nesplnění povinnosti zahájených proti členským státům v oblasti volného pohybu a pobytu občanů EU.

### 2.3.3. Příklady řešených problémů

Příklad konkrétního výsledku přístupu, který používá Komise k zajištění správného uplatňování pravidel EU pro volný pohyb a pobyt, se týká následných opatření k rozsudku Soudního dvora ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08, *Metock a další*<sup>20</sup>. V tomto rozsudku Soud shledal, že je v rozporu s právem EU vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje právo na pobyt státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie, předchozím legálním pobytem v jiném členském státě.

Komise ve zprávě ze dne 10. prosince 2008 o uplatňování směrnice 2004/38/ES zdůraznila, že tento rozsudek způsobil značnou kontroverzi v některých členských státech, které se obávaly, že rozsudek může usnadnit státním příslušníkům třetích zemí „regularizovat“ svoji situaci pomocí sňatku s občanem EU. Soud v rozsudku připomenul, že směrnice 2004/38/ES nebrání členským státům, aby bojovaly proti zneužívání práv EU, a to včetně účelových sňatků, což je stanoveno v článku 35 směrnice.

Od té doby Komise úzce spolupracuje s členskými státy bilaterálně i v expertní skupině pro volný pohyb občanů EU s cílem zajistit, aby vnitrostátní orgány mohly přijímat účinná opatření a vyměňovat si informace pro boj proti zneužívání práv a podvodům a aby současně všechny členské státy novelizovaly svá pravidla tak, aby byly v souladu s tímto rozsudkem.

Jednou z hlavních věcí, která se řešila v hodnoceném období, byla zpoždění při vyřizování žádostí o pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků orgány Spojeného království. Od října 2008 Komise zaregistrovala více než 250 individuálních stížností občanů EU a jejich rodinných příslušníků namítajících, že orgány Spojeného království nespĺnily lhůty, jež jim ukládá vnitrostátní právo či právo EU pro vyřízení žádosti o pobyt. Po jednání zavedly orgány Spojeného království komplexní plán zahrnující podstatné navýšení (o 400 %) počtu pracovníků, kteří rozhodují o evropských žádostech, a doba pro vyřízení nových žádostí se navrátila do stavu vyžadovaného směrnicí 2004/38/ES. Tento příklad dokládá, že v mnoha případech se dialog s členskými státy může ukázat účinným nástrojem, ze kterého těží občané EU a jejich rodinní příslušníci. Komise bude situaci nadále pečlivě sledovat.

### 2.3.4. Budoucí priority

Hlavní činnosti, které Komise podnikne v otázkách volného pohybu, jsou popsány ve zprávě o občanství EU za rok 2010, ke které je tato zpráva připojena.

---

<sup>19</sup> SOLVIT je on-line síť pro řešení problémů, v níž členské státy EU spolupracují na vyřešení problémů způsobených nesprávným uplatňováním právních předpisů týkajících se vnitřního trhu ze strany veřejných orgánů.

<sup>20</sup> [2008] Sb. rozh. I-6241.



Hlavní důraz bude kladen na prosazování. Po analýze právních předpisů a praxe v členských státech v oblasti uplatňování pravidel EU pro volný pohyb a pobyt a bilaterálních kontaktů s členskými státy zahajuje Komise v případě nutnosti řízení pro porušení povinnosti provést směrnici 2004/38/ES. Komise se i nadále bude zabývat jednotlivými stěžejními případy nesprávného uplatňování pravidel pro volný pohyb, a to včetně případů týkajících zásady zákazu diskriminace.

Sdílení informací o boji proti zneužívání a podvodům v souvislosti s volným pohybem je i nadále prioritou řešenou v rámci expertní skupiny pro volný pohyb občanů EU. Komise rovněž zamýšlí podpořit osvědčené postupy, jež upravují hladké a účinné administrativní zpracovávání problematiky volného pohybu a jež zajišťují, aby úředníci místních/regionálních/vnitrostátních orgánů, kteří se nachází v prvním sledu, měli odpovídající znalosti příslušného práva EU.

V roce 2013 vydá Komise zprávu o uplatňování pravidel EU pro volný pohyb, jež provede celkové hodnocení jejich dopadu a označí oblasti, které je třeba zdokonalit.

#### **2.4. Volební práva**

Občané EU žijící v jiném členském státě, než je stát, jehož jsou státními příslušníky, mají v tomto státě zaručeno právo účasti v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu (jako voliči i jako kandidáti) za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.

Co se týče problematiky volebních práv, v hodnoceném období Komise odpověděla zhruba na 170 individuálních dotazů, 30 otázek Evropského parlamentu a 9 peticí. Během tohoto období byla zahájena řízení pro nesplnění povinnosti proti 18 členským státům, jež v řádné době neoznámily opatření provádějící směrnici 2006/106/ES<sup>21</sup>, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách s ohledem na přistoupení Bulharska a Rumunska.

Řada dopisů občanů EU, peticí a dotazů Evropského parlamentu se týkala skutečnosti, že podle právních předpisů některých členských států státní příslušníci, pokud se přestěhují a usadí v jiném členském státě, ztrácí po určité době volební práva. V takových případech jsou občané EU zbaveni výkonu svých volebních práv ve vnitrostátních volbách z důvodu výkonu práva na volný pohyb. Touto důležitou otázkou se zabývá zpráva o občanství EU za rok 2010 s cílem zabránit spolu s členskými státy dalšímu výskytu těchto případů.

Jak je uvedeno výše, zpráva, která hodnotí provedení práva EU v oblasti voleb do Evropského parlamentu do vnitrostátních úprav a jeho uplatňování ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009, přijatá spolu s touto zprávou, mapuje vývoj v hodnoceném období a další plánovaná opatření.

---

<sup>21</sup> Směrnice Rady 2006/106/ES ze dne 20. listopadu 2006, kterou se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska upravuje směrnice 94/80/ES, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (Úř. věst. L 363 20.12.2006, s. 409).

Komise vydá zprávu hodnotící provedení a uplatňování příslušných pravidel EU (směrnice 94/80/ES<sup>22</sup>) v roce 2011.

## **2.5. Konzulární ochrana**

Občan Unie, který cestuje nebo žije v zemi, jež není členským státem EU a ve které nemá zastoupení jeho členský stát, má právo požívat ochrany diplomatických a konzulárních orgánů jakéhokoliv členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci daného členského státu.

Komise v březnu 2011 představí sdělení „Konzulární ochrana ve třetích zemích: ochrana občanů EU – Aktuální stav a další vývoj“, hodnotící příspěvek EU k účinné konzulární ochraně v třetích zemích, jak bylo oznámeno v akčním plánu Komise na období 2007–2009<sup>23</sup> a vytyčující další postup vycházející z nabytých zkušeností a novelizovaného právního rámce.

## **2.6. Právo podat petici Evropskému parlamentu a obrátit se na veřejného ochránce práv**

Občané EU stejně jako každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v některém členském státě mají právo předložit petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činností Unie a která se jich přímo dotýká (články 24 a 227 SFEU). Evropský parlament obdržel 1 506 petic v roce 2007, 1 849 petic v roce 2008 a 1 924 petic v roce 2009.

Stížnosti je rovněž možno zasílat evropskému veřejnému ochránci práv, pokud se jejich předmět týká případů nesprávného úředního postupu orgánu nebo instituce EU (články 24 a 228 SFEU). Počet stížností, jež obdržel veřejný ochránce práv a jež spadají do jeho působnosti, byl 870 v roce 2007, 802 v roce 2008 a 727 v roce 2009. Během stejného období veřejný ochránce práv obdržel mnohem více stížností, u kterých měl za to, že nespádají do jeho působnosti nebo nejsou přípustné (2 401 v roce 2007, 2 544 v roce 2008 a 2 392 v roce 2009).

## **2.7. Celkové povědomí o právech občanů EU**

Průzkum Flash Eurobarometer realizovaný v březnu 2010<sup>24</sup> změřil povědomí občanů o právech souvisejících s občanstvím EU, přičemž je možné srovnání se zjištěními z předchozích dvou průzkumů provedených v roce 2002 a 2007.

Obeznamenost s pojmem „občan Evropské unie“ je i nadále na vysoké úrovni: velká většina (79 %) uvedla, že tento pojem zná. Celkově se podíl občanů v členských státech EU15, kteří uvedli, že o tomto pojmu nikdy neslyšeli, snížil z jedné třetiny (32 %) v roce 2002 na jednu čtvrtinu (24 %).

V předešlých třech letech se vytratil rozdíl v povědomí mezi zeměmi, které byly členy EU před rokem 2004 a členskými státy EU12: státní příslušníci členských států EU12 jsou nyní lépe obeznámeni s pojmem evropské občanství než státní příslušníci členských států EU15.

---

<sup>22</sup> Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (Úř. věst. L 368, 31.12.1994, s. 38).

<sup>23</sup> KOM(2007) 767.

<sup>24</sup> Flash Eurobarometer 294 „Občanství EU“, březen 2010.

V členských státech EU12 o tomto pojmu nikdy neslyšelo pouze 13 % občanů ve srovnání s 24 % v členských státech EU15.

Pouze 43 % občanů EU účastníků se průzkumu uvedlo, že vědí, co je obsahem pojmu, a polovina dotázaných osob (48 %) uvedla, že „nejsou dobře seznámeni“ se svými právy občanů EU. Méně než jedna třetina (29 %) se považuje za „dobře seznámenou“ se svými právy občanů EU a pouze 3 % mají za to, že jsou „s těmito právy velmi dobře seznámeni“. Tyto výsledky se od roku 2007 nezměnily. Tato stabilita je velmi pravděpodobně výsledkem skutečnosti, že již v roce 2007 si podstatná většina byla vědoma těchto práv.

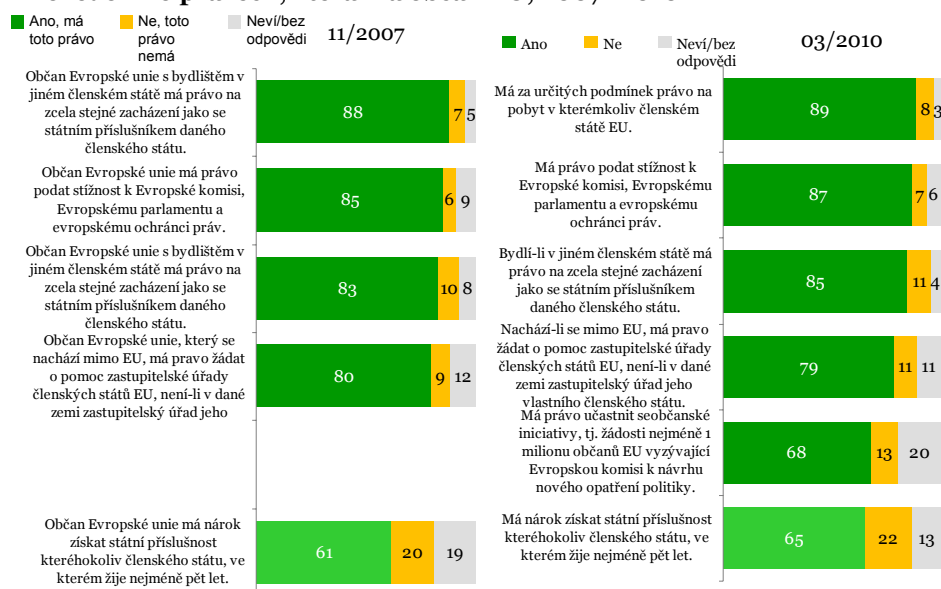
O „automatické“ povaze občanství EU nepanují pochyby. Devět z deseti respondentů si je vědomo toho, že „jsou občany EU a zároveň státními příslušníky svého členského státu“ (stejně procento jako v roce 2007). Jedna pětina respondentů však věří, že „musí o občanství EU požádat“ nebo, že se „mohou rozhodnout stát se občanem EU“ (obojí 20 %).

Respondenti měli největší povědomí o právu občanů EU na pobyt: 89 % vědělo, že mají právo usadit se v jakémkoliv členském státě za určitých podmínek (+ 2 procentní body ve srovnání s rokem 2007). Vysoká míra povědomí se rovněž týkala práva na stížnost Komisi, Evropskému parlamentu a veřejnému ochránci práv (87 %, + 2 procentní body ve srovnání s rokem 2007) a na stejné zacházení jako se státními příslušníky v každém členském státě (85 %, + 2 procentní body ve srovnání s rokem 2007).

Přibližně sedm z deseti občanů EU (68 %) znalo nové právo na občanskou iniciativu.

Oproti tomu nesprávné tvrzení, že „občan EU má nárok získat státní příslušnost kteréhokoliv členského státu, ve kterém žil nejméně 5 let“, označilo za nesprávné pouze 22 % respondentů, zatímco 13 % respondentů nebylo schopných či ochotných na otázku odpovědět.

#### Povědomí o právech, která má občan EU, 2007–2010



Q4. Všichni státní příslušníci členských států EU jsou ve skutečnosti již od roku 1992 „občany Evropské unie“. Jaká práva má podle Vás občan Unie?  
základna: všichni respondenti, % EU27

## 2.8. Statistické údaje o občanech EU, kteří vykonali své právo na volný pohyb a pobyt

Jak ukazuje tabulka v příloze tohoto sdělení, k 1. lednu 2009 bydlelo přibližně 11,7 mil. občanů EU v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky. Nemusí jít nutně o přesný obraz o celkovém počtu občanů EU vykonávajících své právo na volný pohyb a pobyt, protože některé kategorie mobilních občanů EU nejsou v těchto statistikách zahrnuty.

Kritériem pro zahrnutí osoby do populace s „místem obvyklého pobytu“ ve vykazované zemi je pobyt v délce alespoň 12 měsíců<sup>25</sup>. Není zohledněno mnoho občanů EU, kteří cestují obchodně či za zábavou, nebo za účelem poskytování či přijímání služeb, dojíždějící za hranice nebo ti kdo pobývají v jiném než svém členském státě po dobu kratší než 12 měsíců (např. studenti účastníci se programu Erasmus pod dobu 9 měsíců, stážisti atd.).

Mnoho občanů EU a zejména ti, kteří neočekávají, že zůstanou na stálo nebo ti, kteří pravidelně cestují do země původu (například studenti, osoby přes týden dojíždějící za hranice, lidé s domovy ve dvou členských státech) se nemusí přihlašovat nebo se přihlašují až když je tomu důvod – například, když začnou pracovat. Co je důležité, tito lidé mají málo důvodů se odhlašovat, když zemi opouští.

Je rovněž možné, že osoby, které strávily dlouhou dobu ve dvou členských státech, jsou přihlášeny k pobytu v obou členských státech. Podobně řada členských států předpokládá, že studenti odcházející studovat do zahraničí zemi opouštějí pouze dočasně, a proto jsou stále v evidenci.

Jako součást probíhajícího programu na zlepšení statistiky o migraci plánuje Eurostat provést pilotní projekt na posouzení proveditelnosti systému pro výměnu osobních informací mezi evidencemi členských států, s cílem odstranit některé z těchto problémů.

## 2.9. Finanční programy

### 2.9.1. Program „Evropa pro občany“

Komise provádí program „Evropa pro občany“ zřízený na období let 2007 až 2013<sup>26</sup> s celkovým rozpočtem 215 mil. EUR s cílem podnítit účast občanů, vytvořit pocit příslušnosti k Evropské unii mezi jejími občany, prohloubit toleranci a vzájemné porozumění a rozvoj evropské identity. Cílem programu je umožnit občanům účastnit se budování Evropy prostřednictvím výměn, debat, reflexí, vzdělávání a dalších aktivit a jeho roční priority se týkají budoucnosti EU a jejích základních hodnot, demokratické účasti, mezikulturního dialogu a dopadu politik EU na společnosti. Program zahrnuje například partnerství měst, občanské projekty, podpora pro skupiny odborníků a organizace občanské společnosti atd. Projektů v rámci tohoto programu se účastní zhruba 1 milion občanů ročně.

---

<sup>25</sup> Údaje v této tabulce poskytnuté členskými státy jsou založeny na konceptech „místa obvyklého pobytu“, „přistěhování“ a „vystěhování“ definovaných v čl. 2 odst. 1 písm. a), b) a c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 862/2007 ze dne 11. července 2007 o statistice Společenství v oblasti migrace a mezinárodní ochrany a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 311/76 o sestavování statistik o zahraničních pracovnících, Úř. věst. L 199, 31.7.2007, s. 23.

<sup>26</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1904/2006/ES ze dne 12. prosince 2006, kterým se zavádí program Evropa pro občany na podporu aktivního evropského občanství na období 2007–2013 (Úř. věst. L 378, 27.12.2006, s. 32).

### 2.9.2. Program „Základní práva a občanství“

Komise podporuje práva vyplývající z občanství EU prostřednictvím programu „Základní práva a občanství“ zřízeného na období let 2007–2013 jako součást obecného programu „Základní práva a spravedlnost“ s celkovým rozpočtem 93,8 mil. EUR<sup>27</sup>. Jedním z jeho cílů je podpora rozvoje evropské společnosti založené na dodržování základních práv, včetně práv vyplývajících z občanství Unie. Jednou z priorit pro financování projektů byla podpora informačních a občanských vzdělávacích iniciativ o aktivní účasti občanů EU na demokratickém životě Unie, a zvláště pak účasti na volbách do Evropského parlamentu a obecních volbách.

### 2.9.3. Sedmý rámcový výzkumný program: tematický program Sociálně-ekonomické a humanitní vědy

Komise finančně podporuje výzkum v oblasti sociálních a humanitních věd, jehož cílem je mimo jiné prohloubit znalosti o občanství EU, jakož i zvýšit povědomí a šířit výsledky výzkumu mezi akademickými kruhy, tvůrci politik, organizacemi občanské společnosti a širší veřejností. Celá oblast výzkum s rozpočtem přibližně 125 mil. EUR na období let 2007–2013 je věnována zejména programu „Občan v Evropské unii“, který se konkrétně zaměřuje na dosažení demokratického „vlastnictví“ a aktivní účasti občanů Evropy v kontextu budoucího vývoje rozšířené Evropské unie<sup>28</sup>.

## 3. ZÁVĚRY

Tato zpráva uvádí přehled hlavních trendů v oblasti práv občanů EU a představuje důležitý prvek pro vytyčení dalších kroků ve zprávě o občanství EU za rok 2010, zejména pokud jde o právo na volný pohyb a pobyt, konzulární ochranu nezastoupených občanů EU v zahraničí a práva volit a být volen v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště.

Od příštího roku bude Komise provádět roční hodnocení týkající, které se bude zabývat ustanoveními Smlouvy o právech vyplývajících z občanství EU v kontextu zprávy o uplatňování Listiny základních práv, která bude poprvé vydána v roce 2011.

Komisi by to mělo umožnit, aby každé tři roky předložila hlubší analýzu stavu, přetrvávajících překážek, jimž občané čelí, a podniknout nápravná opatření na posílení práv souvisejících s občanstvím EU.

---

<sup>27</sup> Rozhodnutí Rady č. 252/2007/ES ze dne 19. dubna 2007, kterým na období 2007–2013 zavádí zvláštní program „Základní práva a občanství“ jako součást obecného programu „Základní práva a spravedlnost“ (Úř. věst. L 110, 24.7.2007, s. 33).

<sup>28</sup> Další informace o fungování a výsledcích tematického programu sociálně-ekonomické a humanitní vědy financovaného v rámci sedmého rámcového výzkumného programu jsou k dispozici na [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

## **PŘÍLOHA**

Rok 2009	ABSOLUTNÍ VYJÁDŘENÍ					PROCENTA				
	Celkový počet obyvatel	Státní příslušníci	Cizí státní příslušníci	Cizí státní příslušníci, kteří jsou občany členského státu EU	Státní příslušníci třetích zemí	Státní příslušníci	Cizí státní příslušníci	Cizí státní příslušníci, kteří jsou občany členského státu EU	Státní příslušníci třetích zemí	
Belgie*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9	
Bulharsko	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3	
Česká republika	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5	
Dánsko	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8	
Německo	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7	
Estonsko	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3	
Irsko	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1	
Řecko	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8	
Španělsko	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4	
Francie	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8	
Itálie	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6	
Kypr	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1			
Lotyšsko	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5	
Litva	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2	
Lucembursko	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0	
Maďarsko	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8	
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4	
Nizozemsko	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1	
Rakousko	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6	
Polsko	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1	
Portugalsko	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4	
Rumunsko	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1	
Slovinsko	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3	
Slovensko	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4	
Finsko	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7	
Švédsko	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2	
Spojené království*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9	
EU	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0	

\*Údaje u Belgie a Spojeného království jsou za rok 2008.

