EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 28.9.2011
KOM(2011) 585 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty

I. ÚVOD

Směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice“)[1], byla přijata dne 25. listopadu 2003. Byla druhou směrnicí[2] o legální migraci přijatou poté, co Amsterodamská smlouva zavedla pravomoc vydávat právní akty v této oblasti na úrovni EU.

Toto nové právní postavení, jež směrnice vytvořila, požadovala Evropská rada již v roce 1999 v zájmu posílení integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů v členských státech a podpory ekonomické a sociální soudržnosti. Aby se dosáhlo tohoto cíle, je dlouhodobě pobývajícím rezidentům poskytováno jednak jasně definované právní postavení, jež zahrnuje soubor jednotných práv, která se co nejvíce blíží těm, jimž se těší občané EU, a za určitých podmínek právo pobývat v jiných členských státech.

Směrnice je tedy významným mezníkem ve vývoji přistěhovalecké politiky EU, která se týká více než půl milionu[3] státních příslušníků třetích zemí pobývajících v 24 členských státech[4], na něž se tato směrnice vztahuje. Její oblast působnosti byla změnou směrnice 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 nedávno rozšířena na osoby požívající mezinárodní ochrany.

Tato zpráva je splněním povinnosti Komise podle článku 24 směrnice. Podává přehled o provádění směrnice a jejím uplatňování členskými státy a identifikuje možné problematické otázky. Byla vypracována na základě studie provedené jménem Komise[5] a jiných zdrojů, včetně průzkumů *ad-hoc* uspořádaných Evropskou migrační sítí[6], individuálních stížností, otázek, petic, jednání s členskými státy o praktických otázkách vyplývajících z uplatňování této směrnice a jiných studií[7].

Členské státy dostaly příležitost zkontrolovat a aktualizovat věcné údaje.

II. SLEDOVÁNÍ A STAV PROVEDENÍ VE VNITROSTÁTNÍM PRÁVU

Jak je stanoveno v článku 26 směrnice, měly členské státy povinnost dosáhnout souladu s touto směrnicí nejpozději do 23. ledna 2006.

V období mezi roky 2005 a 2010 uspořádala Komise několik setkání s členskými státy s cílem projednat otázky týkající se provádění a výkladu směrnice.

V roce 2007 Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti s dvaceti členskými státy[8] podle článku 258 (bývalého článku 226) Smlouvy o fungování Evropské unie z důvodu, že neprovedly směrnici včas, nebo že řádně neinformovaly Komisi o přijetí vnitrostátních

[1] Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44.
[2] První směrnicí byla směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny.
[3] 567 100 v roce 2009 (zdroj: Eurostat).
[4] DK, IE a UK nejsou směrnicí vázány.
[5] Studie podpořená Komisí a provedená sdružením vedeným společností Andersson Elffers Felix (AEF), k němuž patřily společnost Matrix Insight Ltd. (Matrix) a středisko pro migrační právo (CMR), která aktualizovala studii vypracovanou v roce 2007 Akademickou sítí právních studií o přistěhovalectví a azylu v Evropě – „Odysseus“.
[6] Viz zejména průzkumy *ad-hoc* č. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180, 209.
[7] D. Acosta Arcarazo, The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109 (Právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta jako náhradní forma občanství EU, analýza směrnice 2003/109), Martinus Nijhoff, 2011.
[8] Všechny členské státy s výjimkou AT, SI, SK, PL.

právních předpisů, kterými se tato směrnice provádí. Proti třem členským státům[9] byly vyneseny rozsudky Soudního dvora. Vzhledem k tomu, že od té doby všechny členské státy postupně oznámily prováděcí opatření, byla řízení pro nesplnění povinnosti z důvodu nesdělení uzavřena.

III. SOULAD PROVÁDĚCÍCH OPATŘENÍ

3.1 Osobní oblast působnosti (článek 3)

Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na území členského státu. Byla však udělena řada výjimek. Specifické problémy vznikají s ohledem na vyloučení státních příslušníků třetích zemí, kteří byli přijati výhradně na přechodnou dobu (čl. 3 odst. 2 písm. e)). Některé členské státy uplatňují velmi široký výklad výjimky obsažené v ustanovení a definují právní postavení některých kategorií státních příslušníků třetích zemí jako dočasné, přestože jejich povolení k pobytu může být obnoveno na dobu potenciálně neurčitou bez stanovení jakékoli konkrétní lhůty a bez ohledu na celou dobu trvání pobytu v daném členském státě. Na umělce, sportovce, duchovní, sociální pracovníky, výzkumné pracovníky, rodinné příslušníky státních příslušníků třetích zemí s trvalým pobytem, migrující pracovníky s nízkou kvalifikací nebo jiné státní příslušníky třetích zemí, jejichž pobyt je nesprávně označen jako „dočasný“, se tak nemá vztahovat právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v AT, CY, EL, IT a PL. Toto omezení osobní oblasti působnosti směrnice závažným způsobem ovlivňuje praktický účinek („effet utile“) směrnice.

Tato otázka je předmětem řízení o předběžné otázce předložené Soudnímu dvoru nizozemskou Raad van State ve věci C-502/10 (M. Singh).

3.2 Podmínky pro získání právního postavení v prvním členském státě (články 4, 5, 6 a čl. 7 odst. 1)

- **Oprávněný pobyt v délce pěti let (článek 4)**

Od státních příslušníků třetích zemí se vyžaduje, aby na území pobývali oprávněně a nepřetržitě po dobu pěti let před podáním žádosti o právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Členským státům je ponechána pravomoc definovat pojem „oprávněný pobyt“ podle vnitrostátních právních předpisů v rámci práva EU. Jakmile však je tento pojem jednou definován, nelze jeho význam následně při provádění článku 4 směrnice zužovat. Omezovat oprávněný pobyt na pobyt v rámci povolení k pobytu a v zásadě vyloučit udělení víz a jiných forem povolení k pobytu lze považovat za nesprávné provedení tohoto ustanovení, pokud tyto pobyty nespadají pod výjimky uvedené v čl. 3 odst. 2. Problémy v tomto ohledu mohou vznikat ve FR, IT, LU, SE a SK.

Podle čl. 4 odst. 3 období nepřítomnosti na území členského státu, které je kratší než šest po sobě jdoucích měsíců a nepřekračuje úhrnem délku deseti měsíců v rámci pěti let, není přerušením pětileté doby pobytu[10]. LT dosud toto ustanovení neprovedla[11]. Mnohé členské

[9] Rozsudky Soudního dvora ve věcech C-5/07 (Komise v. Portugalsko), C-59/07 (Komise v. Španělsko) a C-34/07 (Komise v. Lucembursko).

[10] Pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou držiteli tzv. „modré karty“ podle směrnice 2009/50 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, je tato doba prodloužena až na dvanáct po sobě jdoucích měsíců z celkově maximální doby osmnácti měsíců.

státy[12] využily možnost povolit delší období nepřítomnosti v případech „zvláštních či výjimečných okolností“ (například závažného onemocnění, studia, z důvodů zaměstnání) bez přerušení pětileté doby pobytu.

Zvláštní (nepovinná) pravidla pro výpočet jsou stanovena pro studenty a osoby absolvující odborné vzdělání podle čl. 4 odst. 2, která provedla většina členských států[13].

- **Příjmy a zdravotní pojištění (čl. 5 odst. 1)**

Požadavek týkající se příjmů se v jednotlivých členských státech liší, neboť je obvykle stanoven s odkazem na úroveň sociální podpory, minimální životní úroveň či minimální mzdu nebo důchod. Mnohé členské státy stanovily limity, které se pohybují v poměru k počtu rodinných příslušníků a zohledňují náklady na ubytování. Za účelem ověření stability a pravidelnosti příjmů požaduje CY, aby pracovní smlouvy byly uzavřeny na dobu nejméně osmnácti měsíců, což může být v praxi vážnou překážkou na trhu práce, který se vyznačuje uzavíráním krátkodobých pracovních smluv.

Vyřizování žádostí rodinných příslušníků vyvolává další otázky. V BG, EE, EL, MT, PL a RO právní rámec vyžaduje, aby rodinní příslušníci žádající o postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta museli prokázat, že mají příslušné příjmy, a že tyto nezahrnují příjem sponzorské osoby. Tento restriktivní výklad požadavku týkajícího se příjmů brání rodinným příslušníkům v dosažení stabilní situace a je v rozporu s cílem podpořit integraci dlouhodobě pobývajících rezidentů.

- **Požadavky na integraci (čl. 5 odst. 2)**

Kromě těchto podmínek mohou členské státy požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření, jako je tomu v případě AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT a RO[14]. Tato integrační opatření zahrnují jazykové znalosti, i když různé úrovně. Mohou zahrnovat i další znalosti o hostitelské zemi, obvykle její historii, právní řád a hodnoty[15]. Některé členské státy požadují od příslušníků třetích zemí složit zkoušku[16], jíž mohou předcházet povinné kurzy. Jiné požadují pouze povinné navštěvování kurzů integrace[17].

Při provádění tohoto ustanovení musí členské státy postupovat v souladu s účelem směrnice a zohlednit obecné zásady právních předpisů EU, jakými je například zásada zachování jejich účinnosti („effet utile“) a zásada proporcionality. Povaha a úroveň znalostí očekávaných od žadatele, a to i ve srovnání se znalostí hostitelské země, náklady na zkoušky, dostupnost školení a zkoušek integrace, srovnání mezi požadavky integrace uloženými potencionálně dlouhodobě pobývajícím rezidentům a požadavky, které platí pro potencionální občany (u nichž se očekává, že budou vyšší), to vše jsou cenné ukazatele k provedení takového hodnocení.

- **Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost (článek 6)**

Vzhledem ke skutečnosti, že dlouhodobě pobývající rezident již v dotyčném členském státě

[11] Připravují se změny.
[12] AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO.
[13] Všechny členské státy s výjimkou CY, FI, FR, IT, LT, SE.
[14] Tento požadavek však neplatí pro rodinné příslušníky v DE, EE, LT, LU, LV, MT, RO.
[15] AT, FR, DE, EL, LT, MT, NL.
[16] AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT, RO.
[17] Občanské kurzy ve FR.

pobýval po dobu nejméně pěti let, je možnost zamítnout žádost z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti pro členské státy více omezena než u ostatních směrnic týkajících se legální migrace, neboť členské státy musí zohlednit následující čtyři prvky: závažnost či druh narušení veřejného pořádku nebo ohrožení veřejné bezpečnosti; nebezpečí, které dotyčné osoby představují; dobu pobytu této osoby a existenci vazeb na zemi pobytu.

V této oblasti je obtížné posoudit úplnost provedení: nejde jen o znění odpovídajících vnitrostátních prováděcích opatření, která se často mírně odlišují od znění směrnice, ale obvykle jsou tato opatření rovněž založena na různých zdrojích práva, u nichž může být obtížné posoudit jejich kombinaci a právní platnost. Vedle těchto výhrad se zdá, že vnitrostátní právo nezaručuje, že všechny prvky vyjmenované v tomto článku směrnice jsou zohledněny pokaždé, kdy je přijato rozhodnutí zamítnout právní postavení v AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI[18] a na SK (neúplné provedení kritérií, příliš vágní formulace, automatická spojitost mezi některými tresty odnětí svobody/rejstříky trestů a odepřením).

- **Písemné doklady (čl. 7 odst. 1)**

Kromě platného cestovního dokladu a dokladů potvrzujících přiměřené ubytování, jsou doklady, které mohou být vyžádány na podporu žádosti, uvedeny v článcích 4 a 5. Vnitrostátní právní předpisy, které systematicky požadují dodatečné dokumenty, jako např. výpis z trestního rejstříku (CY, CZ, HU, IT, RO, SI) nebo podrobný životopis (BG[19]), proto nejsou v souladu se směrnicí.

Další problematická otázka u některých vnitrostátních předpisů se týká následků chybějících dokladů o přiměřeném ubytování – tento pojem se obvykle vztahuje na běžné ubytování, které odpovídá obecným zdravotním a bezpečnostním normám nebo ubytování, jež splňuje normy sociálního bydlení. Vzhledem k tomu, že to není podmínkou pro přijetí, jsou právní předpisy členských států, v nichž se uvádí, že absence těchto dokladů je důvodem pro zamítnutí žádosti, v rozporu se směrnicí[20]. Zvláštní požadavek právních předpisů MT, že ubytování nesmí sdílet jiná osoba/jiné osoby než rodinní příslušníci, se nadto jeví jako neodůvodněný.

Neexistence jakéhokoli zvláštního právního ustanovení týkajícího se písemných dokladů, jak je tomu v případě DE, SE a NL, se dá jen obtížně skloubit s obecnou zásadu, že státní příslušníci třetích zemí musejí být schopni dobrat se svých práva a povinností[21].

- **Dodatečné požadavky**

V AT je vydání povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU formulováno jako fakultativní ustanovení a je podmíněno získáním povolení k usazení, které samo závisí na splnění kvótového kritéria nebo na dosažení dostatečného počtu bodů (bodový systém založený na kvalifikacích), což není v souladu se směrnicí.

Poplatky vybírané 24 členskými státy za zpracování žádosti mohou být v případě, že jsou příliš vysoké, v rozporu se zásadou proporcionality a představovat protiprávní dodatečnou podmínku pro přijetí, která ohrožuje praktický účinek („effet utile“) směrnice. V tomto ohledu může být tato skupina členských států: BG, CY, EL, FR, NL a PT, kde se poplatky pohybují

[18] Připravují se změny.
[19] Připravují se změny.
[20] Problémy s provedením v této oblasti mohou nastat v AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO, SK.
[21] Soudní dvůr Evropské unie, 30. května 1991, věc C-361/88.

v rozmezí od 260 EUR do 600 EUR, považována za problematickou. Tato otázka je předmětem řízení o nesplnění povinnosti před Soudním dvorem22.

3.3 Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta a jeho právní postavení (čl. 8 odst. 1, 2 a 3)

Směrnice zásadním způsobem rozlišuje mezi právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta a povolením k pobytu, neboť právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je trvalé a povolení k pobytu pouze potvrzuje toto postavení[23]. V tomto ohledu by v důsledku neexistence explicitních ustanovení ve vnitrostátních právních předpisech (ve FR, LV, NL, PT, SE) o trvalé povaze právního postavení mohl vzniknout právní problém.

Členské státy správně provedly ustanovení o době platnosti povolení (čl. 8 odst. 2) a až na několik výjimek[24] ji obecně stanovily na pět let.

Pravidla týkající se formy povolení (čl. 8 odst. 3) byla změněna nařízením Rady 380/2008 ze dne 18. dubna 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1030/2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Pokud jde o povinné údaje uvedené v povolení, v řadě členských států (např. ES[25], IT a RO) nebyly tyto údaje během prvních let po vstupu v platnost směrnice stanoveny, což způsobilo problémy, pokud jde o mobilitu v rámci EU.

3.4 Podmínky prodloužení povolení k pobytu a ztráta právního postavení (čl. 8 odst. 2 a článek 9)

- **Prodloužení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta (čl. 8 odst. 2)**

Pokud jde o ustanovení čl. 8 odst. 2 týkající se automatického prodloužení, které úzce souvisí s čl. 9 odst. 6 o uplynutí doby platnosti povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta, je provedení správné v těch členských státech, ve kterých neexistují řízení o prodloužení pobytu, protože povolení je platné na dobu neurčitou. Provedení uvedeného ustanovení je rovněž správné v členských státech, v nichž se povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta prodlužuje automaticky či na základě žádosti. Slučitelné s pojmem automatického prodloužení se však nezdají být vysoké poplatky požadované při této příležitosti (CY), ani vysoké pokuty (až 1659 EUR), které jsou údajně na SK vyžadovány od dlouhodobě pobývajících rezidentů, kteří si včas nepožádají o prodloužení svého povolení k pobytu.

- **Odnětí nebo ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (článek 9)**

Článek 9 upravuje podmínky odnětí nebo ztráty právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. K odnětí musí dojít v pěti konkrétních případech uvedených v čl. 9 odst. 1 a odst. 4 a může se k němu přistoupit v situaci uvedené v čl. 9 odst. 3. Odnětí právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nelze odůvodnit jinak.

Ustanovení čl. 9 odst. 2 kromě toho členským státům umožňuje odejmout povolení k pobytu v případě nepřítomnosti na území EU po dobu více než dvanácti měsíců, ledaže jsou ze zvláštních či výjimečných důvodů (např. rozvoj projektu v zemi původu) povolena delší

[22] Věc C-508/10 (Komise v. Nizozemsko).
[23] Viz 11. bod odůvodnění.
[24] Deset let: CZ, FR; na dobu neurčitou: FI, IT, DE, SI.
[25] Připravují se změny.

období[26]. Nesprávné provedení směrnice je hlášeno ze SK a NL, které stanoví dodatečné důvody pro ztrátu právního postavení v případě nepřítomnosti 180 dnů na území státu.

Podle čl. 9 odst. 3 mohou členské státy stanovit, že dlouhodobě pobývající rezident nemá nadále nárok na své právní postavení, ohrožuje-li veřejný pořádek, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění. Vnitrostátní právní předpisy většiny členských států tuto možnost uvádějí; ne vždy je však jasné, zda je tak činěno s ohledem na závažnost protiprávního jednání, kterých se rezident dopustil. Zejména právní předpisy FR, které stanoví, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta může být odňato v případě zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí bez požadovaného pracovního povolení, se zřejmě dostaly nad rámec důvodů pro odnětí povolení k pobytu stanovených v článku 9.

Ustanovení čl. 9 odst. 4, které se týká ztráty právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v prvním členském státě, pokud je mu toto právní postavení přiznáno v jiném členském státě, nebo po šestileté nepřítomnosti na území prvního členského státu, bylo provedeno ve všech členských státech.

Pokud jde o čl. 9 odst. 5 a zjednodušený postup pro právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (např. zrušení nebo zmírnění požadavků týkajících se povolení k pobytu nebo integrace) s ohledem na případy uvedené v čl. 9 odst. 1 písm. c) a čl. 9 odst. 4, CY, ES[27], LT a MT neprokázaly, že toto ustanovení provedly.

3.5 Právo na rovné zacházení v prvním členském státě (článek 11)

Podle článku 11 směrnice je dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v mnoha oblastech, včetně přístupu k zaměstnání, vzdělávání, sociální ochrany a přístupu ke zboží a službám. Zejména v důsledku neexistence výslovných ustanovení v rámci právních předpisů mnoha členských států však vznikla v této oblasti informační mezera, což je politováníhodné. Je proto obtížné posoudit, zda vnitrostátní právní předpisy jsou s článkem 11 v souladu. Nicméně počet stížností podaných v této oblasti ukazuje, že provedení tohoto ustanovení může být problematické zejména tam, kde zásada rovného zacházení musí být provedena různými regionálními a místními orgány.

Dvanáct členských států[28] využilo možnosti uvedené v čl. 11 odst. 2 omezit rovné zacházení na případy, kdy nahlášené obvyklé místo pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo jeho rodinných příslušníků leží na území dotyčného členského státu. Kromě toho je EL jediným členským státem, v němž v souladu s odstavcem 4 vnitrostátní zákonodárce omezuje rovné zacházení na základní dávky v oblasti sociální podpory a sociální ochrany[29]. Pokud jde o přístup k zaměstnání, právní předpisy v sedmnácti členských státech[30] obsahují omezení nebo vylučují dlouhodobě pobývající rezidenty z činností, které zahrnují výkon veřejné moci.

Problémy s provedením vznikají u: přístupu ke vzdělávání v NL (univerzitám je povoleno vybírat vyšší poplatky od státních příslušníků ze zemí mimo EHP včetně dlouhodobě pobývajících rezidentů); nabývání nemovitostí v PL; volného přístupu na území v LT (volný pohyb cizinců může být omezen na základě rozsáhlého seznamu důvodů, včetně ochrany práv a svobod jiných osob).

[26] AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT, SI.
[27] Připravují se změny.
[28] AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL.
[29] Ve smyslu dávek, které mají vliv na ochranu dětí, nemajetných a rodiny.
[30] AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE, SI.

Slučitelnost vnitrostátního příspěvku na bydlení, jenž by byl omezen na státní příslušníky EU, s článkem 11 je předmětem řízení o předběžné otázce předložené Soudnímu dvoru italským soudem[31].

3.6 Vztah k vnitrostátním povolením k trvalému pobytu – výhodnější právní předpisy (článek 13)

Článek 13 směrnice umožňuje členským státům udělovat vnitrostátní povolení k trvalému pobytu za příznivějších podmínek. Tato povolení neposkytují právo přestěhovat se do jiného členského státu. Třináct členských států[32] této možnosti využilo i ve prospěch osob, které požívají mezinárodní ochrany, významných investorů nebo státních příslušníků třetích zemí, kteří mají zvláštní vztah k dotyčnému členskému státu, protože se tam buď narodili, na jeho území dlouhodobě pobývali nebo uzavřeli manželství s jeho státním příslušníkem.

Možné problémy vznikají v členských státech[33], kde státní příslušníci třetích zemí nemohou být současně držiteli povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta a jiného povolení k pobytu a musí si vybrat mezi těmito dvěma typy povolení. Taková volba není v souladu s čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 3, které stanoví, že členské státy by měly poskytnout právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže žadatel splňuje podmínky směrnice. Kromě toho tato situace vytváří riziko konkurence mezi vnitrostátními a unijními povoleními k pobytu, což nevede nutně k příznivějším ustanovením platným pro státního příslušníka třetí země, neboť srovnání výhod poskytovaných oběma druhy povolení je často delikátní otázkou, jež vyžaduje podrobné znalosti právních předpisů v oblasti přistěhovalectví a důkladné posouzení.

3.7 Podmínky pro pobyt a práci v jiném členském státě (články 14, 15, 16, 18)

Usnadnění pohybu dlouhodobě pobývajícím rezidentům v rámci EU je jednou z hlavních přidaných hodnot směrnice, jež přispívá k účinnému dosažení vnitřního trhu. Provedení tohoto úsilí je nedostatečné. V mnoha členských státech byla kapitola III směrnice týkající se pobytu v ostatních členských státech provedena pouze částečně, nebo se její provádění zpozdilo. Vedle toho se objevily problémy u těch povolení k pobytu, která nebyla vydána v souladu s požadavky směrnice (viz bod 3.3). Tato situace měla za následek, že dlouhodobě pobývajícím rezidentům jiného členského státu bylo odepřeno přijetí z důvodů, které nejsou uvedeny ve směrnici, nebo že jim nebyla přiznána jejich práva.

Mobilita v rámci EU je mnohem vyšší v těch členských státech, kde jsou dlouhodobě pobývající rezidenti, kteří získali toto právní postavení v jiném členském státu, osvobozeni od testu trhu práce (a v některých případech i od požadavku mít pracovní povolení), jmenovitě v BE[34], CY, HU, LV, PL, PT a SE. V IT, RO a SI platí vnitrostátní kvóty – odlišné od postupů stanovených v čl. 14 odst. 4[35]. Soulad těchto kvót se směrnicí závisí na tom, zda jsou založeny na posouzení trhu práce. Proto se kvóty uplatňované v IT, které jsou členěné podle státní příslušnosti, zdají být porušením směrnice.

Některé členské státy odstranily požadavky na doložení stálých a pravidelných příjmů a zdravotního pojištění při podávání žádosti o povolení k pobytu od držitelů právního

[31] Věc C-571/10.
[32] BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE, SI.
[33] AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI, SK.
[34] Během období uplatňování přechodných opatření pro občany EU, pouze pro zaměstnání, kterých je nedostatek.
[35] Proveden pouze v AT.

postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z jiného členského státu. Uplatnění požadavků týkajících se příjmů podle článku 15, které jsou přísnější než ty, které jsou uvedeny v článku 5, jež platí ve FR, IT a RO pro některé kategorie dlouhodobě pobývajících rezidentů, brzdí mobilitu v rámci EU a způsobuje problémy dodržování právních předpisů na základě zásad proporcionality a účinnosti směrnice.

Ustanovení čl. 15 odst. 3 stanoví, že členské státy mohou požadovat, aby dlouhodobě pobývající rezidenti, kteří žádají o povolení k pobytu, dodržovali integrační „opatření" za předpokladu, že u dotyčných dlouhodobě pobývajících rezidentů nebyla uplatněna integrační „opatření" v prvním členském státě. Jak dokazuje použité znění a stanovená omezení, pokud jde o jejich použití a obsah, nejsou tato integrační „opatření" v souladu s integračními „opatřeními" uvedenými v čl. 5 odst. 2. Vnitrostátní právní předpisy, které stanoví, že držitelé právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z jiného členského státu musí i přes uplatnění integračních opatření v prvním členském státě dodržovat integrační opatření, jež vyžadují víc než pouhou účast na jazykovém kurzu, jsou proto v rozporu se směrnicí. Tak je tomu v případě AT, EE[36], FR, DE a LV.

Ustanovení čl. 18 odst. 1 směrnice upravuje možnost členských států zamítnout žádost v případě ohrožení veřejného zdraví. V některých členských státech není jasné, zda jsou uvedené choroby rovněž předmětem ochranných opatření, pokud jde o státní příslušníky. BE, HU, IT, LV a RO[37] neprovedly čl. 18 odst. 3, který zakazuje členským státům, aby odmítly povolení k pobytu z důvodu chorob, které vypukly až poté, co bylo vydáno první povolení k pobytu. Dále je navzdory čl. 18 odst. 4, který zakazuje systematicky provádět lékařská vyšetření a vyžadovat za ně poplatky, v EL a LT lékařská dokumentace vyžadována ve všech případech a v CY, CZ, LV, LT a RO musí žadatel uhradit náklady za lékařské vyšetření nebo dokumentaci.

Pokud jde o čl. 16 odst. 1, který stanoví, že manžel/manželka a nezletilé děti mají právo doprovázet dlouhodobě pobývajícího rezidenta, byla-li rodina již založena v prvním členském státě, vznikají problémy s provedením v EE a LT[38], pokud jde o obecná pravidla týkající se sloučení rodiny, a v ES a IT, které uplatňují požadavek na ubytování. Kromě toho fakultativní ustanovení obsažená v právních předpisech HU mohou být rovněž zavádějící, pokud jde o právo rodinných příslušníků doprovázet dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

3.8 Povolení k pobytu vydané dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi v druhém členském státě (čl. 19 odst. 2 a 3 a článek 21)

Podle čl. 19 odst. 2 musí druhý členský stát poskytnout dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi povolení k pobytu s možností prodloužení doby platnosti, pokud jsou splněny příslušné podmínky, a musí o svém rozhodnutí uvědomit první členský stát. Tato povinnost poskytovat informace není provedena ve FR, IT, LT, LV a RO.

Jakmile dlouhodobě pobývající rezident obdrží povolení k pobytu v druhém členském státě, měl by v druhém členském státě požívat rovné zacházení v oblastech, na které se vztahuje článek 11, jak je stanoveno v čl. 21 odst. 1. Specifické problémy s provedením vznikají: ve FI, LT, SI, SK, kde se rovné zacházení plně vztahuje pouze na dlouhodobě pobývající rezidenty, kteří mají povolení k trvalému pobytu; v NL, kde povolení k dočasnému pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta může být odejmuto, pokud požádal o sociální podporu.

[36] Tento požadavek se však nevztahuje na povolení k přechodnému pobytu.
[37] Připravují se změny.
[38] Připravují se změny.

BG, FI, IT, RO, SI[39] a SK i nadále v rozporu se směrnicí uplatňují omezení přístupu k zaměstnání po uplynutí prvních dvanácti měsíců. Vnitrostátní právní předpisy nejsou v tomto ohledu jednoznačné na CY a v EL.

Pokud jde o rodinné příslušníky (čl. 19 odst. 3), druhý členský stát by jim měl vydat povolení k pobytu s možností prodloužení doby platnosti, která mají stejnou dobu platnosti jako povolení vydané dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi. Tato konkrétní úprava nebyla provedena v RO a na SK, a nepřiměřená omezení platí v SI a LT[40]. Jakmile rodinní příslušníci obdrželi toto povolení k pobytu, měli by požívat práv uvedených v článku 14 směrnice o právu na sloučení rodiny. Toto ustanovení není provedeno v EE, LV a RO a není řádně provedeno v SI, pokud jde o přístup na trh práce, a FI, pokud jde o vzdělávání.

3.9 Ochrana proti vyhoštění (články 12 a 22)

Vyhoštění z prvního členského státu je směrnicí přísně upraveno (článek 12): pouze tehdy, představuje-li státní příslušník třetí země „skutečné a dostatečně závažné ohrožení“ veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, a po vyloučení ekonomických důvodů může členský stát dlouhodobě pobývajícího rezidenta vyhostit. Rozhodnutí o vyhoštění musí předcházet důkladné posouzení konkrétní situace dané osoby a následků takového rozhodnutí, založené na souboru vyjmenovaných kritérií (čl. 12 odst. 3). Právní problémy vznikají u těch vnitrostátních právních předpisů, které výslovně neodkazují na konkrétní ohrožení (ES, RO, SE); nezohledňují celý soubor kritérií (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO, SE); stanoví další důvody než důvody veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti; nebo výslovně nevylučují ekonomické důvody, jak je stanoveno v čl. 12 odst. 2.

Článek 22 zahrnuje možnost vyhostit dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jemuž bylo uděleno povolení k pobytu v druhém členském státě, ale který dosud neobdržel právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v tomto členském státě. S výjimkou MT, PT a SE nepřijaly členské státy zvláštní ustanovení v tomto ohledu, což je problematické vzhledem k tomu, že většina členských států stanoví další důvody pro odmítnutí nebo odejmutí povolení k pobytu.

Směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí měla vliv na čl. 22 odst. 2 a 3, protože podle článku 6 této směrnice státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pouze v případě, že dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek, mohou členské státy vydat rozhodnutí o navrácení. Procedurální záruky a ustanovení o zákazu vstupu podle směrnice 2008/115/ES by měly být rovněž respektovány.

3.10 Procedurální záruky (čl. 7 odst. 2, článek 10, čl. 19 odst. 1 a článek 20)

- **Lhůta pro vyřízení žádosti (čl. 7 odst. 2 a čl. 19 odst. 1)**

V souladu s čl. 7 odst. 2 většina členských států dodržuje šestiměsíční lhůtu pro vyřízení žádosti o povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta[41] a využívají možnosti

[39] Připravují se změny.
[40] Připravují se změny.
[41] 30 dnů: SI; dva měsíce: CZ; tři měsíce: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL, SK; čtyři měsíce: FR, HU.

prodloužení této lhůty ve „výjimečných případech“. BE a DE představují právně problematické případy, neboť v těchto zemích není maximální lhůta výslovně stanovena. Kromě toho se v některých členských státech může praxe lišit od úředně stanovených lhůt[42].

Ve většině členských států je dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi povoleno pobývat v druhém členském státě až do vyřízení žádosti o povolení k pobytu.

Členské státy mají povinnost určit následky v případě, že nebylo učiněno žádné rozhodnutí v rámci stanovené lhůty (např. prodloužení povolení k přechodnému pobytu žadatele; kladné nebo záporné rozhodnutí, po kterém se žadatel může odvolat). Provedení není správné v této souvislosti v EE, FI a IT, kde nebyla přijata žádná ustanovení.

V souladu s dodržováním praktického účinku („effet utile“) směrnice, kladné rozhodnutí by se mělo rovnat povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jak je ustanoveno v BE a NL, nebo by každopádně nemělo znamenat oddalování přístupu k právům spojeným s povolením k pobytu.

- **Jiné procedurální záruky (čl. 7 odst. 2 třetí pododstavec, články 10 a 20)**

Povinnost poskytovat informace stanovená v čl. 7 odst. 2 třetím pododstavci se zdá být nedostatečně plněna v praxi, zejména pokud jde o rozsah práv udělených dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi v souladu s článkem 11.

Ostatní procedurální záruky stanovené v článcích 10 a 20 jsou obsaženy ve většině vnitrostátních právních předpisů. V CZ však nemůže být napadena ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v souladu s čl. 9 odst. 4 směrnice.

IV. ZÁVĚRY

Podpora integrace a nediskriminace státních příslušníků třetích zemí, a zejména dlouhodobě pobývajících rezidentů je dlouhodobý závazek EU. Směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech je klíčovým nástrojem pro dosažení tohoto cíle a pilířem přistěhovalecké politiky EU. Tato směrnice coby inovační systém, inspirovaný jak režimem použitelným pro občany EU, tak přistěhovaleckou politikou, zaručuje státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, rozsáhlý soubor práv v celé EU, podporuje zásadu nediskriminace a poprvé zavádí ustanovení s cílem usnadnit mobilitu z jednoho členského státu do druhého.

Tváří v tvář tomuto ambicióznímu cíli je politováníhodný slabý dopad směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech v mnoha členských státech. V roce 2009 žilo kolem čtyř pětin těchto státních příslušníků třetích zemí, kteří měli právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ve čtyřech členských státech: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) a IT (45 200). Ve FR a DE získalo pouhých 2 000 rezidentů z třetích zemí povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta[43]. Kromě toho dostupné údaje naznačují, že pouze malý počet státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, využil této nové možnosti mobility v rámci EU (méně než padesát na každý členský stát). I když státní příslušníci třetích zemí pobývající déle než pět let nesplňují automaticky podmínky pro udělení právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta (například protože nesplňují

[42] Např. v IT.
[43] Zdroj: Eurostat.

požadavky týkající se příjmů), nebo mohou splnit požadavky nutné pro získání občanství a dát přednost tomuto postavení, je rozdíl mezi potenciálními dlouhodobě pobývajícími rezidenty a těmi, kterým bylo toto specifické právní postavení uděleno, významný.

Tato zpráva odhaluje všeobecný nedostatek informací mezi státními příslušníky třetích zemí o právním postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a s ním spojených práv, jakož i mnoho nedostatků v provedení směrnice (například omezující výklad působnosti směrnice, doplňující podmínky pro přijetí, jako jsou např. vysoké poplatky, nezákonné překážky pro mobilitu v rámci EU, oslabování práva na rovné zacházení a ochranu proti vyhoštění), což by mělo vést k dalším opatřením na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni.

V. OPATŘENÍ, JEŽ JE NUTNO PŘIJMOUT

Komise zesílí své snahy o zajištění toho, aby směrnice byla správně provedena a uplatňována v celé EU. K dosažení tohoto cíle Komise plně využije svých pravomocí v rámci Smlouvy a v případě nutnosti zahájí řízení pro nesplnění povinnosti. Pět let po uplynutí lhůty stanovené pro provedení směrnice je dnes nejvyšší čas k jejímu plnému použití.

Zároveň bude Komise i nadále s členskými státy spolupracovat na technické úrovni. Kontaktní výbor bude nadále zjišťovat problémy, usnadňovat výměnu názorů ohledně výkladu směrnice a poskytovat instrukce. Některé právní a technické otázky by si zasloužily, aby byly více projednány a vyjasněny, například: integrační opatření; zvláštní pravidla pro přijímání dlouhodobě pobývajícího rezidenta v druhém členském státě; ochrana proti vyhoštění a výměna informací mezi členskými státy.

Navíc dlouhodobě pobývající rezidenti by měli být o svých právech v rámci směrnice lépe informováni. Komise co nejlépe využije stávající internetové stránky, především prostřednictvím budoucího portálu o přistěhovalectví, a zváží vypracování zjednodušeného průvodce pro dlouhodobě pobývající rezidenty. Komise by také mohla povzbudit a podpořit členské státy při pořádání informačních kampaní s cílem informovat dlouhodobě pobývající rezidenty o jejich právech.

V zájmu podpory právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, posílení integrace státních příslušníků třetích zemí a zlepšení fungování vnitřního trhu by se měly zvážit změny směrnice, jako například: větší zohlednění dočasných pobytů při výpočtu pětiletého období; další podpora cirkulační migrace prostřednictvím pružnějších opatření, pokud jde o období nepřítomnosti na území EU, prováděná v souladu se systémem modrých karet EU[44]; usnadnění přístupu na trh práce druhého členského státu a další zjednodušení získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v druhém členském státě.

[44] Směrnice 2009/50/ES.