EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 3. 2019
COM(2019) 161 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní smernice 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom

I. ÚVOD

Prvá správa Komisie (ďalej len „správa z roku 2011“)[1] o vykonávaní smernice 2003/109/ES[2] (ďalej len „smernica“) bola uverejnená 28. septembra 2011 v súlade s povinnosťou podávať správy podľa článku 24 tejto smernice. Správa poukázala na všeobecne nedostatočnú informovanosť štátnych príslušníkov tretích krajín o postavení osoby s dlhodobým pobytom v EÚ a o právach spojených s týmto postavením, ako aj na mnohé nedostatky pri transpozícii tejto smernice do vnútroštátneho práva (napr. obmedzujúci výklad jej rozsahu pôsobnosti, dodatočné podmienky na prijatie, vysoké správne poplatky, neoprávnené prekážky v mobilite v rámci EÚ, obmedzovanie práva na rovnaké zaobchádzanie a ochrana proti vyhosteniu).

V tejto druhej správe sa poskytuje aktualizovaný prehľad o tom, ako členské štáty EÚ[3] transponovali a vykonávali túto smernicu vrátane prvých informácií o vykonávaní smernice 2011/51/EÚ[4], ktorou sa mení smernica 2003/109/ES rozšírením jej rozsahu pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu. Členské štáty mali transponovať smernicu 2011/51/EÚ do svojich vnútroštátnych právnych predpisov do 20. mája 2013. Komisia začala konanie o nesplnení povinnosti proti 11 členským štátom, a to z dôvodu, že smernicu netransponovali včas alebo že Komisiu riadne neinformovali o prijatých vnútroštátnych právnych predpisoch. Osem z týchto prípadov bolo uzavretých.

Táto správa bola vypracovaná na základe štúdie vykonanej externým dodávateľom počas obdobia rokov 2014 – 2016 a na základe iných zdrojov vrátane sťažností[5], petícií, výmeny informácií s členskými štátmi a postupov v prípade nesplnenia povinnosti.

Štatistický prehľad

Správa z roku 2011 poukázala na nepatrný vplyv smernice v mnohých členských štátoch, keďže bolo udelených iba niekoľko povolení na dlhodobý pobyt v EÚ a 80 % z nich udelili iba štyri členské štáty[6]. V roku 2017 napriek tomu, že bolo zaznamenané vyššie všeobecné využívanie (3 055 411 povolení na dlhodobý pobyt v EÚ v porovnaní s 1 208 557 v roku 2008), povolenia udelené na dlhodobý pobyt v EÚ týmito štyrmi krajinami predstavovali ešte vyššie percento (90 %), pričom 73 % z nich udelilo len Taliansko[7]. Tento nízky počet možno pripísať nedostatku informácií o postavení osôb s dlhodobým pobytom v EÚ, a to nielen medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ale aj na vnútroštátnych cudzineckých správach, ako aj „súťaži“ s dlhodobo zavedenými vnútroštátnymi systémami, ktoré sú povolené článkom 13 smernice (svoje vnútroštátne systémy si zachovalo 21 z 25 členských štátov).

---

1 Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní smernice 2003/109/ES o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, KOM/2011/585 v konečnom znení.

2 Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, Ú. v. EÚ L 16, 23.1.2004, s. 44.

3 Dánsko, Írsko a Spojené kráľovstvo nie sú touto smernicou viazané.

4 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 2003/109/ES na účely rozšírenia jej pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu, Ú. v. EÚ L 132, 19.5.2011, s. 1.

5 Väčšina sťažností, ktoré Komisia dostala, sa týka: zamietnutých žiadostí z rôznych dôvodov (napr. splnenie podmienok na udelenie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, najmä stabilné a pravidelné zdroje a obdobia neprítomnosti); neprimeraných správnych poplatkov; rovnakého zaobchádzania; formátu povolenia; uznávania odborných kvalifikácií a mobility v rámci EÚ.

6 AT, CZ, EE, IT.

7 Údaje Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.

II. DODRŽANIE TRANSPOZIČNÝCH OPATRENÍ

Rozsah pôsobnosti – článok 3

V článku 3 sa vymedzuje rozsah pôsobnosti smernice a viacero výnimiek (t. j. situácií, v ktorých sa smernica neuplatňuje). Správa z roku 2011 poukázala na jeden konkrétny problém vykonávania vo viacerých členských štátoch, ktorý sa týka vylúčenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí len dočasne [článok 3 ods. 2 písm. e)], pričom niektoré členské štáty uplatňujú pri tejto výnimke veľmi široký výklad. Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“) objasnil význam tohto ustanovenia tým, že uviedol, že smernica vylučuje zo svojej pôsobnosti „pobyty štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré aj keď boli oprávnené a prípadne po určitú dobu nepretržité, neznamenajú, že tieto osoby majú a priori *úmysel* sa dlhodobo usadiť na území členských štátov“, a že „skutočnosť, že povolenie na pobyt obsahuje formálne obmedzenie, sama osebe neumožňuje určiť, či sa tento štátny príslušník tretej krajiny môže dlhodobo usadiť v členskom štáte bez ohľadu na existenciu takéhoto obmedzenia“[8]. Aj keď SDEÚ napokon vyhlásil, že je naďalej zodpovednosťou vnútroštátnych súdov individuálne posudzovať zákonnosť takýchto vylúčení, Komisia nedostala sťažnosti o údajnom zneužití tejto výnimky členskými štátmi.

Pôvodné vylúčenie utečencov z rozsahu pôsobnosti smernice bolo zrušené v roku 2011[9]. Napriek tomu sa smernica naďalej nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú inú formu ochrany, ako je tá, ktorá je stanovená v smernici o oprávnení na medzinárodnú ochranu[10] [článok 3 ods. 2 písm. c)]. Otázka, ako by sa mali rozlišovať vnútroštátne právne postavenia ochrany od ostatných vnútroštátnych právnych postavení na oprávnený pobyt, nebola doteraz úplne objasnená judikatúrou SDEÚ ani vnútroštátnymi súdmi.

Doba pobytu – článok 4

Od štátnych príslušníkov tretích krajín sa vyžaduje, aby sa pred podaním žiadosti o priznanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom oprávnene a nepretržite zdržiavali na území členského štátu po dobu piatich rokov. Správa z roku 2011 poukázala na to, že niektoré členské štáty zrejme uplatňujú koncept „zákonného“ pobytu na základe obmedzujúceho výkladu, najmä vylúčením držiteľov osobitných víz alebo povolení na pobyt. Komisia preskúmala jeden z týchto prípadov, v ktorom sa v rámci vnútroštátneho zákona požadovalo, aby žiadatelia o právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom boli držiteľmi vnútroštátneho povolenia na trvalý pobyt. Po výmene informácií s Komisiou členský štát zmenil svoje vnútroštátne právo a zosúladil ho so smernicou.

Pokiaľ ide o osoby požívajúce medzinárodnú ochranu, v smernici sa stanovuje, že sa berie do úvahy aspoň polovica obdobia medzi dátumom podania žiadosti o medzinárodnú ochranu a udelením povolenia na pobyt ako osobe požívajúcej medzinárodnú ochranu, ak toto obdobie nepresahuje 18 mesiacov (článok 4 ods. 2). Väčšina členských štátov zohľadňuje polovicu tohto obdobia, zatiaľ čo iné[11] stanovujú, že sa zohľadňuje celé obdobie.

---

8 Rozsudok z 18. októbra 2012 vo veci C-502/10 (Singh).

9 Smernicou 2011/51/EÚ.

10 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

11 DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE.

Doteraz Komisia nedostala žiadnu sťažnosť týkajúcu sa nesprávneho vykonávania článku 4 ods. 1a, v ktorom sa stanovuje, že členské štáty neudelia právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom v určitých prípadoch odňatia medzinárodnej ochrany podľa smernice o oprávnení na medzinárodnú ochranu.

Podmienky na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom – článok 5

V článku 5 sa stanovujú podmienky na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom, konkrétne, že žiadateľ musí poskytnúť dôkaz o dostatočných stabilných a pravidelných zdrojoch, o zdravotnom poistení a (voliteľne) o plnení integračných podmienok.

Väčšina členských štátov stanovila minimálnu mzdu alebo životné minimum ako hraničnú hodnotu na posúdenie podmienky stabilných a pravidelných zdrojov. Niektoré členské štáty stanovujú tiež výšku finančných zdrojov potrebných pre rodinných príslušníkov osôb s dlhodobým pobytom. Ako objasňuje SDEÚ s odvolaním sa na smernicu 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny[12], členské štáty nemôžu určiť sumu minimálneho príjmu, pod ktorú bude každá žiadosť rodiny zamietnutá bez ohľadu na konkrétne posúdenie jednotlivých prípadov. Tento výklad možno uplatniť aj na smernicu o osobách s dlhodobým pobytom.

Komisia si overila s niekoľkými členskými štátmi, že pri posudzovaní podmienok zdrojov dochádza aj k posúdeniu proporcionality. V jednom z týchto prípadov príslušný členský štát (MT) v nadväznosti na postup v prípade nesplnenia povinnosti zmenil svoje právne predpisy zavedením doložky o flexibilite, ktorá od príslušných vnútroštátnych orgánov vyžaduje, aby pred prijatím rozhodnutia o zamietnutí alebo prijatí žiadosti zvážili *všetky relevantné okolnosti* jednotlivých prípadov.

Väčšina členských štátov vyžaduje, aby žiadatelia o dlhodobý pobyt spĺňali integračné podmienky[13], pričom všeobecne vyžadujú znalosť svojho úradného jazyka. Niektoré členské štáty tiež vyžadujú účasť na kurzoch občianskej výchovy[14]. SDEÚ vo veci P&S[15] uznal možnosť, aby členské štáty *po* udelení právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom zaviedli požiadavky týkajúce sa integrácie, a rozhodol, že smernica nebráni týmto požiadavkám, pokiaľ nevedú k zrušeniu právneho postavenia.

Verejný poriadok a bezpečnosť štátu – článok 6

Všetky členské štáty transponovali tento nepovinný dôvod na odmietnutie udelenia právneho postavenia, aj keď často používajú odlišnú terminológiu a stanovujú rôzne stropy za predchádzajúce odsúdenia. Nie všetky členské štáty[16] však explicitne transponovali vyvažujúce kritériá stanovené v článku 6 ods. 1 druhom pododseku, ktoré vyžadujú zohľadnenie osobnej situácie žiadateľa pri prijímaní príslušného rozhodnutia. To by mohlo viesť k problémom ich dodržiavania v konkrétnom uplatňovaní rozhodnutí o odmietnutí zo strany príslušných orgánov. Komisia však doteraz nedostala sťažnosti v tejto veci.

Písomné dôkazy – článok 7 ods. 1

Správa z roku 2011 poukázala na problematickú otázku vyplývajúcu z niektorých vnútroštátnych právnych predpisov, podľa ktorých sa neposkytnutie písomných dôkazov o zodpovedajúcom ubytovaní považuje za dôvod na odmietnutie žiadosti. Z dostupných informácií o vykonávaní tohto ustanovenia v tých členských štátoch, ktoré si zvolili takúto

12 Rozsudok zo 4. marca 2010 vo veci C-578/08 (Chakroun).
13 AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO.
14 BE – Flámsko, FR, HR, LT, LU, RO.
15 Rozsudok zo 4. júna 2015 vo veci C-579/13 (P&S).
16 ES, FR, HU, PL, RO, SI.

dokumentačnú povinnosť, sa zdá, že vo väčšine prípadov sa ako podmienka na získanie právneho postavenia považuje doklad o zodpovedajúcom ubytovaní. Pri absencii objasnenia zo strany SDEÚ v tomto bode prezentuje akademická literatúra rozdielne názory na to, či je takéto vykonávanie v súlade so smernicou[17].

V nadväznosti na postup v prípade nesplnenia povinnosti voči Malte, ktorej právne predpisy nepovoľovali, aby sa ubytovanie poskytovalo iným osobám, ktoré nie sú rodinnými príslušníkmi, Malta zmenila svoje právne predpisy tak, aby boli v súlade so smernicou.

Lehota na spracovanie žiadosti – článok 7 ods. 2

Hoci všetky členské štáty správne transponovali šesťmesačnú lehotu na spracovanie žiadostí podľa článku 7 ods. 2, mnohé z nich túto lehotu v praxi nedodržiavajú. Dlhšie zdržania boli zaznamenané najmä po utečeneckej kríze, ktorá začala v roku 2015, a to v tých členských štátoch, v ktorých sú príslušné vnútroštátne orgány zodpovedné za spracovanie žiadostí o dlhodobý pobyt zodpovedné aj za spracovanie žiadostí o azyl (napríklad vo Švédsku).

V súlade s článkom 7 ods. 2 štvrtým pododsekom smernice sa musia akékoľvek dôsledky, ktoré vyplývajú z neprijatia rozhodnutia v rámci šesťmesačnej lehoty, určiť podľa vnútroštátnych právnych predpisov. Toto ustanovenie správne transponovala väčšina členských štátov; vo väčšine prípadov odkazom na všeobecné správne právne predpisy, v iných prípadoch[18] prostredníctvom osobitných ustanovení. Ako sa však zdôrazňuje v správe o vykonávaní smernice 2011/98/EÚ o jednotnom povolení[19], nezdá sa, že nápravné opatrenia uplatňované v niektorých členských štátoch by boli dostatočné a môžu viesť k právnej neistote a neprimerane dlhým časom vybavovania.

Poplatky za žiadosti

Na rozdiel od novších smerníc o legálnej migrácii neobsahuje smernica o právnom postavení osôb s dlhodobým pobytom žiadne ustanovenia o poplatkoch za žiadosti. Správa z roku 2011 však poukázala na to, že by poplatky v neprimeranej výške mali byť považované za protichodné so zásadou proporcionality a za ekvivalent neoprávnených dodatočných podmienok na prijatie, ktoré ohrozujú potrebný účinok smernice.

Potvrdil to SDEÚ vo svojich dvoch rozsudkoch[20], kde tvrdí, že „úroveň [poplatkov], na ktorej sú stanovené, nesmie mať ani za cieľ, ani za účinok vytvorenie prekážky nadobudnutia postavenia osoby s dlhodobým pobytom priznaného touto smernicou, inak by totiž narušala tak cieľ, ako aj zmysel tejto smernice[21]“. Súdny dvor dodal, že na posúdenie primeranosti takýchto poplatkov by sa mali brať do úvahy rôzne prvky, vrátane: 1. finančných dôsledkov takýchto poplatkov na žiadateľa a 2. skutočných nákladov na posúdenie žiadostí a udelenie povolenia v porovnaní s poplatkami za udeľovanie podobných dokumentov štátnym príslušníkom a občanom EÚ.

Na tomto základe začala Komisia postup v prípade nesplnenia povinnosti proti niekoľkým členským štátom za neprimerané poplatky (v prípade potreby v súvislosti aj s ďalšími

17 Pozri Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law: A Commentary, 2. vydanie, s. 468.

18 BE, CY, FR, MT, PT.

19 Správa o vykonávaní smernice 2011/98/EÚ, COM(2019) 160.

20 Rozsudok z 26. apríla 2012, C-508/10 (Komisia/Holandsko); a rozsudok z 2. septembra 2015, C-309/14 (CGIL & INCA).

21 C-508/10, bod 69.

smernicami o legálnej migrácii[22]): proti Holandsku, Taliansku, Bulharsku a Grécku – prípady boli uzavreté po zmene vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa poplatky znížili na primeranú úroveň; a proti Portugalsku – prípad stále prebieha.

Povolenie na dlhodobý pobyt v EÚ – článok 8

Všetky členské štáty správne transponovali ustanovenia článku 8 o forme povolenia na dlhodobý pobyt v EÚ a o jeho platnosti. Väčšina členských štátov[23] si zvolila päťročné obdobie platnosti povolenia a zvyšok štátov sa rozhodol pre obdobie platnosti na 10 rokov alebo pre neobmedzenú dobou platnosti[24].

Zatiaľ čo sa v článku 8 stanovuje, že platnosť povolenia musí trvať najmenej päť rokov, postavenie osoby s dlhodobým pobytom je po jeho udelení trvalé s výhradou odňatia podľa článku 9.

Poznámky, ktoré sa majú uviesť v povoleniach na pobyt osoby s dlhodobým pobytom v EÚ pre osoby požívajúce medzinárodnú ochranu – článok 8 ods. 4 až 6 a článok 19a

Ak je právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom udelené osobe požívajúcej medzinárodnú ochranu, v povolení by sa mala uviesť poznámka, v ktorej by sa označil názov členského štátu udeľujúceho túto ochranu (alebo názov členského štátu, na ktorý sa ochrana presunula v prípadoch mobility v rámci EÚ). V nadväznosti na postup v prípade nesplnenia povinnosti týkajúci sa neoznámenia transpozičných opatrení smernice 2011/51/EÚ zmenili viaceré členské štáty svoje právne predpisy s cieľom zabezpečiť úplnú transpozíciu príslušných ustanovení. Komisia doteraz nedostala žiadne sťažnosti týkajúce sa správneho vykonávania týchto ustanovení.

Odňatie alebo strata postavenia – článok 9

Celkovo bol článok 9 správne transponovaný členskými štátmi až na niekoľko menej významných problémov týkajúcich sa jeho dodržiavania.

Podľa článku 9 ods. 2 môžu členské štáty ustanoviť, že neprítomnosť na ich území presahujúca dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov alebo kvôli osobitným alebo výnimočným dôvodom nemá za následok odňatie alebo stratu postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Niektoré členské štáty[25] využili túto možnosť a stanovili, že neprítomnosť na území EÚ presahujúca dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov vedie spravidla k strate postavenia, pričom zároveň umožnili dlhšie obdobie neprítomnosti v prípade výnimočných okolností. Iné členské štáty si však spravidla zvolili dlhšie obdobie neprítomnosti (napr. Fínsko – obdobie dvoch rokov, ktoré možno ďalej predĺžiť v dôsledku osobitných a výnimočných okolností, a Francúzsko – obdobie troch rokov).

V článku 9 ods. 3 sa umožňuje členským štátom odňať postavenie osoby s dlhodobým pobytom v prípadoch, ak osoba s dlhodobým pobytom predstavuje hrozbu pre verejný poriadok, ale takáto hrozba nie je dôvodom na vyhostenie v zmysle článku 12. Menej ako polovica členských štátov sa rozhodla prijať túto možnosť[26].

---

22 Konkrétne smernica 2004/114/ES o študentoch, smernica 2005/71/ES o výskumných pracovníkoch, smernica 2009/50/ES o modrej karte EÚ, smernica 2011/98/EÚ o jednotnom povolení na pobyt, smernice 2014/36/EÚ o sezónnych pracovníkoch a smernica 2014/66/EÚ o zamestnancoch presunutých v rámci podniku.

23 AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO.

24 CZ, DE, SI, FI, FR, SK.

25 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI.

26 AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI.

V článku 9 ods. 3a sa dáva členským štátom možnosť odňať právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom, ak bolo toto právne postavenie získané na základe medzinárodnej ochrany a táto ochrana bola odňatá podľa ustanovení smernice o oprávnení na medzinárodnú ochranu (pretože osoba, ktorej sa poskytla medzinárodná ochrana, z nej mala byť vylúčená alebo pretože táto osoba skreslila alebo vynechala skutočnosti, ktoré boli rozhodujúce pre udelenie tohto postavenia). Komisia nedostala žiadne sťažnosti týkajúce sa nesprávneho vykonávania tohto ustanovenia členskými štátmi.

V článku 9 ods. 5 sa ustanovuje „jednoduchší postup“ na opätovné získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Členské štáty majú pri vykonávaní tohto ustanovenia širokú diskrečnú právomoc, keďže podmienky a postup musia byť stanovené vnútroštátnym právom. V niektorých prípadoch však tieto podmienky pozostávajú z nadmerných požiadaviek, ktoré sa nezdajú byť v súlade s cieľom jednoduchšieho postupu (napríklad BE vyžaduje pobyt v dĺžke 15 rokov pred odchodom).

Procesné záruky – článok 10

V súvislosti s procesnými záruky podľa článku 10 niektoré členské štáty[27] stanovujú správne opatrenia pre osoby s dlhodobým pobytom vo svojom cudzineckom práve, zatiaľ čo ostatné štáty[28] iba odkazujú na všeobecné správne zákony. Komisia nedávno začala postup v prípade nesplnenia povinnosti proti Rumunsku za údajné porušenie povinnosti uviesť dôvody v prípade rozhodnutí o odmietnutí založených na dôvodoch bezpečnosti štátu, pričom tvrdila, že aj v prípadoch, keď relevantné informácie podliehajú štátnemu tajomstvu, žiadateľ má právo poznať podstatu týchto informácií, aby mohol uplatniť svoje právo napadnúť rozhodnutie.

Rovnaké zaobchádzanie – článok 11

Ako už bolo zdôraznené v správe z roku 2011, niekoľko členských štátov neprijalo konkrétne transpozičné opatrenia týkajúce sa zásady rovnakého zaobchádzania vo svojom cudzineckom práve, ale skôr sa spoliehalo na všeobecné ustanovenia upravujúce zamestnanosť, vzdelávanie alebo sociálne zabezpečenie, často v kombinácii so všeobecnou zásadou nediskriminácie. Absencia explicitných transpozičných opatrení môže spôsobiť ťažkosti pri správnom uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania na vnútroštátnej úrovni, čo potvrdzujú početné sťažnosti, ktoré Komisia dostala v tejto oblasti.

Pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu a samostatnej zárobkovej činnosti, väčšina členských štátov[29] zaviedla ustanovenia, ktoré obmedzujú prístup k činnostiam, ktoré si vyžadujú aj príležitostné zapojenie do výkonu verejnej moci. Komisia podnikla kroky proti niektorým členským štátom, keď usúdila, že tieto ustanovenia presahujú rozsah pôsobnosti výnimky. Po výmene informácií medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi v roku 2014 zmenil jeden členský štát svoje právne predpisy, ktoré neumožňovali štátnym príslušníkom tretích krajín vrátane osôb s dlhodobým pobytom prístup k sektoru verejnej dopravy a k vnútroštátnej civilnej službe. V roku 2018 Komisia začala postup v prípade nesplnenia povinnosti proti Maďarsku v súvislosti s vnútroštátnym právom, ktoré bráni osobám s dlhodobým pobytom v prístupe k veterinárnemu povolaniu.

Pokiaľ ide o prístup k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrane, SDEÚ objasnil[30] rozsah pôsobnosti výnimky „základnej podpory“ stanovenej v článku 11 ods. 4 a uviedol, že ju treba chápať tak, že oprávňuje členské štáty obmedziť rovnosť zaobchádzania

27 CY, EL, IT, MT, RO.

28 AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK.

29 BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK.

30 Rozsudok z 24. apríla 2012, vo veci C-571/10 (Kamberaj).

s výnimkou podpory sociálnej pomoci alebo sociálneho zabezpečenia, ktoré prispievajú k možnosti jednotlivca uspokojiť svoje základné potreby, akými sú potrava, bývanie a zdravie.

Žiadna osobitná transpozičná požiadavka nebola potrebná na ustanovenie zavedené v odseku 4a, podľa ktorého obmedzením rovnakého zaobchádzania nie je dotknutá smernica o oprávnení na medzinárodnú ochranu. Komisia nedostala žiadne sťažnosti týkajúce sa nesprávneho vykonávania tohto ustanovenia.

Ochrana proti vyhosteniu – článok 12

Väčšina členských štátov správne transponovala článok 12 smernice. Niektoré[31] z členských štátov však výslovne netransponovali, že hrozba pre verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu by mala byť skutočná a dostatočne závažná. Niektoré členské štáty[32] netransponovali úplne všetky vyvažujúce faktory uvedené v odseku 3. V nedávnej veci[33] SDEÚ rozhodol, že španielske právne predpisy nie sú v súlade so smernicou, pretože sa nimi nestanovuje posúdenie faktorov uvedených v článku 12 ods. 3 pred rozhodnutím o vyhostení v nadväznosti na odsúdenie za trestný čin, za ktorý sa ukladá trest odňatia slobody s dolnou hranicou najmenej jeden rok.

V odsekoch 3a, 3b, 3c a 6 článku 12 sa stanovujú osobitné pravidlá pre rozhodnutia o vyhostení týkajúce sa držiteľov povolenia na dlhodobý pobyt v jednom členskom štáte, ktorí získali postavenie medzinárodnej ochrany v inom členskom štáte. Komisia nedostala žiadne sťažnosti týkajúce sa nesprávneho vykonávania týchto ustanovení.

Priaznivejšie vnútroštátne ustanovenia/vzťah k vnútroštátnemu povoleniu na trvalý pobyt – článok 13

Správa z roku 2011 poukázala na riziko konkurencie medzi vnútroštátnym povolením a povolením EÚ, v dôsledku čoho sa na štátneho príslušníka tretej krajiny nemusia vždy uplatňovať priaznivejšie ustanovenia kvôli náročnosti s porovnávaním výhod a nevýhod udelených dvomi druhmi povolení. Tento problém potvrdili výsledky *ad hoc* prieskumu Európskej migračnej siete (EMS) z roku 2016[34], ktoré zdôraznili, že v niektorých prípadoch sú vnútroštátne povolenia na dlhodobý pobyt udelené za priaznivejších podmienok (napr. menej ako päť rokov pobytu alebo neexistencia požiadavky v súvislosti s príjmom), ale poskytujú menej práv na rovnaké zaobchádzanie alebo menšiu ochranu pred vyhostením.

V tomto ohľade SDEÚ medzitým objasnil[35] výklad článku 13, ktorý napriek svojmu pomenovaniu neposkytuje členským štátom možnosť udeliť právne postavenie osôb s dlhodobým pobytom za priaznivejších podmienok, ale skôr umožňuje koexistenciu odlišných vnútroštátnych postavení osôb s dlhodobým pobytom alebo s trvalých pobytom. Všetky členské štáty okrem štyroch (Luxembursko, Rakúsko, Rumunsko a Taliansko) uplatňovali paralelné vnútroštátne systémy.

Podmienky na pobyt a prácu v inom členskom štáte – články 14, 15, 16 a 18

V správe z roku 2011 sa zdôrazňuje, že transpozícia a vykonávanie ustanovení smernice o mobilite v rámci EÚ predstavuje jednu z najproblematickejších otázok. V správe sa uvádza aj veľmi nízky počet osôb s dlhodobým pobytom, ktoré využili svoje právo na pobyt v inom

31 BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK.

32 AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

33 Rozsudok zo 7. decembra 2017, vo veci C-636/16 (Wilber López Pastuzano).

34 *EMN Ad-Hoc Query on COM AHQ on National residence permits of permanent or unlimited validity* (*Ad hoc* prieskum siete EMS č. 2016.1000 o vnútroštátnych povoleniach na pobyt s trvalou alebo neobmedzenou platnosťou).

35 Rozsudok zo 17. júla 2014, vec C-469/13 (Tahir).

členskom štáte (menej ako 50 osôb na jeden členský štát). Na základe dostupných (čiastočných) údajov z EMS[36] sa zdá, že práva na mobilitu v rámci EÚ poskytované na základe smernice sa naďalej využívajú nedostatočne. Môže to byť čiastočne spôsobené tým, že toto právo nie je automatické, ale podlieha niekoľkým podrobným podmienkam (pozri ďalej). Ako potvrdili početné sťažnosti, ktoré dostala Komisia, tieto podmienky a ich prísne vykonávanie zo strany väčšiny členských štátov často veľmi sťažujú skutočné uplatňovanie práv na mobilitu v rámci EÚ v praxi.

V článku 14 ods. 2 sa stanovuje, že osoby s dlhodobým pobytom v prvom členskom štáte majú právo na pobyt v druhom členskom štáte na základe troch hlavných dôvodov: vykonávanie hospodárskej činnosti, štúdiá alebo odborné vzdelávanie, iné účely. Zatiaľ čo niektoré členské štáty[37] neodkazujú na „iné účely“, zdá sa, že iné štáty poskytnú vyčerpávajúci zoznam takýchto iných účelov[38], čo môže viesť k reštriktívnemu vykonávaniu tohto ustanovenia.

Niekoľko členských štátov[39] sa na základe článku 14 ods. 3 rozhodlo uplatniť prieskum potrieb na trhu práce pre osoby s dlhodobým pobytom z iných členských štátov, ktoré požiadajú o pobyt na účely vykonávania hospodárskej činnosti.

V článku 14 ods. 4 sa umožňuje členským štátom obmedziť celkový počet osôb oprávnených na udelenie práva na pobyt za predpokladu, že takéto obmedzenia boli už ustanovené v platných právnych predpisoch v čase prijatia tejto smernice. Iba tri štáty[40] uplatnili túto možnosť.

V článku 14 ods. 5 druhom pododseku sa umožňuje členským štátom oprávniť osoby s dlhodobým pobytom v iných členských štátoch na pobyt ako sezónni pracovníci, čo je kategória, na ktorú sa nevzťahuje smernica 2014/36/EÚ o sezónnych pracovníkoch, ktorá sa uplatňuje iba na občanov tretích krajín s pobytom mimo územia EÚ. Túto možnosť uplatnili štyri členské štáty[41].

Všetky členské štáty sa rozhodli uplatniť možnosť stanovenú v článku 15 ods. 2 písm. a) smernice, pokiaľ ide o podmienku, aby žiadatelia dokázali, že majú stabilné a pravidelné zdroje. Niektoré členské štáty[42] stanovili pevné sumy (zodpovedajúce vnútroštátnemu minimálnemu príjmu), ktoré musia byť v súlade so zásadou proporcionality, čo potvrdil SDEÚ vo veci Chakroun[43], pričom musia byť zohľadnené osobitné okolnosti každého jednotlivého prípadu.

Na základe článku 15 ods. 3 smernice môžu členské štáty požadovať, aby osoby s dlhodobým pobytom žiadajúce o povolenie na pobyt vyhoveli integračným opatreniam, pokiaľ sa pri týchto osobách neuplatnili integračné podmienky v prvom členskom štáte. Päť členských štátov[44] sa rozhodlo uplatniť túto možnosť.

---

36 *Intra-EU mobility of third-country nationals, EMN Study 2013* (Mobilita štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci EÚ, Štúdia EMS 2013), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf, s. 48 – 49.

37 EE, EL.

38 HR, RO.

39 AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK.

40 AT, IT, RO.

41 DE, EE, ES, HR.

42 BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT.

43 Rozsudok zo 4. marca 2010 vo veci C-578/08 (Chakroun).

44 AT, DE, FR, MT, NL.

Podľa článku 16 ods. 1 smernice majú manželia a maloleté deti právo sprevádzať osobu s dlhodobým pobytom a pripojiť sa k nej, ak tieto osoby tvorili rodinu už v prvom členskom štáte. Niektoré členské štáty stanovili dodatočné požiadavky, ktoré môžu predstavovať prekážku výkonu mobility. Napríklad Česká republika ukladá rodinným príslušníkom povinnosť podať žiadosť spolu s dodatočnými dokladmi, a to s výpisom z registra trestov a s komplexnou lekárskou správou. V Nemecku sa môžu členovia rodiny pripojiť len vtedy, ak má osoba s dlhodobým pobytom postačujúce bývanie, v Estónsku má manžel/manželka právo pripojiť sa iba vtedy, ak už býval/a v prvom členskom štáte.

Článok 16 ods. 2 smernice poskytuje možnosť rozšíriť právo sprevádzať osoby s dlhodobým pobytom a pripojiť sa k nim aj na iných rodinných príslušníkov než manželov a maloleté deti. Túto možnosť transponovali niektoré členské štáty[45].

Podľa článku 19 ods. 2 smernice druhý členský štát musí udeliť osobe s dlhodobým pobytom obnoviteľné povolenie na pobyt, ak sú splnené príslušné podmienky, pričom o svojom rozhodnutí musí informovať prvý členský štát. Niektoré členské štáty[46] však netransponovali takúto informačnú povinnosť do svojich právnych predpisov.

Rovnaké zaobchádzanie v druhom členskom štáte – článok 21

Podľa článku 21 smernice majú držitelia povolenia na pobyt a ich rodinní príslušníci po získaní povolenia na pobyt v druhom členskom štáte nárok na rovnaké zaobchádzanie v oblastiach a za podmienok uvedených v článku 11 vrátane prístupu na pracovný trh. Členské štáty sa môžu rozhodnúť obmedziť rovnaké zaobchádzanie v prístupe k určitým zamestnaniam a samostatnej zárobkovej činnosti na obdobie nepresahujúce 12 mesiacov. V nadväznosti na výmenu informácií medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi jeden členský štát zmenil svoje právne predpisy, ktoré vyžadovali, aby rodinní príslušníci osôb s dlhodobým pobytom z iných členských štátov mali pracovné povolenie platné len pre konkrétne zamestnanie alebo odvetvie aj po prvých 12 mesiacoch pobytu.

Podľa článku 21 ods. 2 môžu členské štáty obmedziť prístup k zamestnaniam a samostatnej zárobkovej činnosti osobám, ktoré sú držiteľmi povolenia na pobyt na účely štúdií alebo odborného vzdelávania, alebo na iné účely. Túto možnosť uplatnili niektoré členské štáty[47].

III. ZÁVERY

Od roku 2011 sa situácia v oblasti vykonávania smernice o osobách s dlhodobým pobytom zlepšila v rámci celej EÚ, a to aj vďaka početným postupom v prípadoch nesplnenia povinností, ktoré začala Komisia, a rozsudkom, ktoré vydal SDEÚ. Niektoré nedoriešené otázky však naďalej narúšajú plné dosiahnutie hlavných cieľov smernice, ktorými sú: vytvorenie skutočného nástroja pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa dlhodobo usadili v členských štátoch[48], a prispievanie k účinnému vytváraniu vnútorného trhu[49].

V súvislosti s prvým cieľom sa uviedlo, že väčšina členských štátov aktívne nepodporuje používanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v EÚ a väčšina členských štátov naďalej takmer výlučne udeľuje vnútroštátne povolenia na dlhodobý pobyt, pokiaľ štátni príslušníci tretích krajín výslovne nepožiadajú o povolenie EÚ. V roku 2017 bolo v 25

45 AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT.
46 AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO.
47 AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL.
48 Odôvodnenie 12, potvrdené SDEÚ vo veci Komisia/Holandsko, C-508/10, bod 66.
49 Odôvodnenie 18, potvrdené SDEÚ vo veci Komisia/Holandsko, C-508/10, bod 66.

členských štátoch viazaných smernicou približne 3,1 milióna štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú držiteľmi povolenia na dlhodobý pobyt v EÚ v porovnaní s približne 7,1 milióna držiteľmi vnútroštátneho povolenia na dlhodobý pobyt[50]. V akademickej literatúre sa upozorňuje na to, že ak by sa zistilo, že vnútroštátne cudzinecké orgány aktívne podporovali vnútroštátne povolenie namiesto povolenia EÚ, mohlo by to ohroziť potrebný účinok smernice[51].

Komisia bude monitorovať tento aspekt vykonávania smernice a bude nabádať členské štáty k tomu, aby používali povolenie na dlhodobý pobyt v EÚ ako nástroj, ktorý je prínosom pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín.

Pokiaľ ide o druhý cieľ, spôsob, akým väčšina členských štátov vykonávala ustanovenia smernice o mobilite v rámci EÚ, skutočne neprispel k účinnému vytváraniu vnútorného trhu EÚ. Len málo osôb s dlhodobým pobytom využilo právo presťahovať sa do iných členských štátov. Je to tiež spôsobené tým, že v niektorých prípadoch podlieha uplatnenie tohto práva toľkým podmienkam, koľko ich je pri novej žiadosti o povolenie na pobyt, alebo že príslušné vnútroštátne správy nemajú dostatočné vedomosti o postupoch alebo sa im ťažko spolupracuje s príslušnými orgánmi v iných členských štátoch. Komisia bude nabádať členské štáty, aby zlepšili vykonávanie ustanovení o mobilite v rámci EÚ, a to aj podporou spolupráce a výmeny informácií medzi vnútroštátnymi orgánmi.

Komisia bude naďalej monitorovať vykonávanie smernice členskými štátmi v súlade so svojimi právomocami vyplývajúcimi zo zmlúv. Komisia môže prijať vhodné opatrenia vrátane prípadného začatia postupu v prípade nesplnenia povinnosti.

[50] Údaje Eurostatu, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en.

[51] Pozri Hailbronner/Thym, s. 497.