

**I. ÚVOD**

První zpráva Komise (dále jen „zpráva z roku 2011“)[[1]](#footnote-1) o provádění směrnice 2003/109/ES[[2]](#footnote-2) (dále jen „směrnice“) byla zveřejněna dne 28. září 2011 v souladu s oznamovací povinností podle článku 24 směrnice. Tato zpráva odhalila všeobecný nedostatek informací mezi státními příslušníky třetích zemí o právním postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU a s ním spojených právech, jakož i mnoho nedostatků v provedení směrnice ve vnitrostátním právu (například omezující výklad její působnosti, doplňující podmínky pro přijetí, vysoké správní poplatky, nezákonné překážky pro mobilitu v rámci EU, oslabování práva na rovné zacházení a ochranu proti vyhoštění).

Tato druhá zpráva poskytuje aktualizovaný přehled toho, jak členské státy EU[[3]](#footnote-3) směrnici prováděly a uplatňovaly, včetně prvních informací o provádění směrnice 2011/51/EU[[4]](#footnote-4), kterou se oblast působnosti směrnice 2003/109/ES rozšířila na osoby požívající mezinárodní ochrany. Členské státy měly směrnici 2011/51/EU provést do svého vnitrostátního práva do 20. května 2013. Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti 11 členským státům, protože neprovedly směrnici včas nebo protože řádně neinformovaly Komisi o přijetí vnitrostátních právních předpisů. Osm z těchto případů bylo uzavřeno.

Tato zpráva byla vypracována na základě studie provedené externím dodavatelem v období 2014–2016 a dalších zdrojů, včetně stížností[[5]](#footnote-5), petic, výměny informací s členskými státy a řízení o nesplnění povinnosti.

**Statistický přehled**

Zpráva z roku 2011 poukázala na nízký dopad, který směrnice v mnohých členských státech měla, a na to, že bylo vydáno málo povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU, přičemž 80 % z nich bylo vydáno jen čtyřmi členskými státy[[6]](#footnote-6). V roce 2017, přestože byl zaznamenán obecný nárůst (3 055 411 povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU ve srovnání s 1 208 557 v roce 2008), připadá na stejné čtyři členské státy ještě větší podíl vydaných povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU (90 %), přičemž jen Itálie vydala zhruba 73 % z nich[[7]](#footnote-7). Tento nízký počet může být přičten nedostatku dostupných informací o právním postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nejen mezi státními příslušníky třetích zemí, ale také mezi vnitrostátními správními orgány v oblasti migrace; a „konkurenci“ s dlouhodobě zavedenými vnitrostátními systémy, které povoluje článek 13 směrnice (21 členských států z 25 si ponechovalo své vnitrostátní systémy).

**II. SOULAD PROVÁDĚCÍCH OPATŘENÍ**

**Osobní oblast působnosti – článek 3**

Článek 3 vymezuje působnost směrnice a řadu výjimek (např. situace, na které se směrnice nevztahuje). Zpráva z roku 2011 poukazuje na jeden konkrétní problém při provádění v několika členských státech, který se týká vyloučení státních příslušníků třetích zemí, kteří byli přijati výhradně na přechodnou dobu (čl. 3 odst. 2 písm. e)), kdy některé členské státy uplatňují velmi široký výklad této výjimky. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) objasnil význam tohoto ustanovení, když uvedl, že směrnice vylučuje ze své oblasti působnosti „pobyty státních příslušníků třetích zemí, které – i když jsou oprávněné a případně nepřetržité – neodráží a priori jejich úmysl usadit se dlouhodobě na území členských států“ a že „neumožňuje skutečnost, že povolení k pobytu obsahuje formální omezení, sama o sobě dospět k závěru, zda se tento státní příslušník třetí země může dlouhodobě usadit v členském státě bez ohledu na existenci takového omezení“[[8]](#footnote-8). Ač SDEU nakonec stanovil, že zůstává odpovědností vnitrostátních soudů, aby individuálně posoudili legalitu takového vyloučení, Komise neobdržela stížnosti týkající se údajného zneužití této výjimky členskými státy.

Původní vyloučení uprchlíků z oblasti působnosti směrnice bylo zrušeno v roce 2011[[9]](#footnote-9); směrnice se však stále nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají jinou ochranu než tu stanovenou ve směrnici o podmínkách přiznání azylu[[10]](#footnote-10) (čl. 3 odst. 2 písm. c)). Otázka týkající se toho, jak by měly být statusy vnitrostátní ochrany odlišovány od jiných vnitrostátních statusů oprávněného pobytu, ještě nebyla judikaturou SDEU nebo vnitrostátními soudy zcela objasněna.

**Délka pobytu – článek 4**

Před podáním žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta jsou státní příslušníci třetích zemí povinni pobývat oprávněně a nepřetržitě na území členského státu po dobu pěti let. Zpráva z roku 2011 zdůraznila, že některé členské státy možná uplatňují pojem „oprávněného“ pobytu restriktivním způsobem, zejména vyloučením držitelů zvláštních víz nebo povolení k pobytu. Komise vyšetřovala jeden z těchto případů, vnitrostátní právní předpis, který vyžadoval, aby žadatelé o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta byli držiteli vnitrostátního povolení k trvalému pobytu. Po výměně informací s Komisí členský stát svůj vnitrostátní právní předpis změnil tak, aby byl v souladu se směrnicí.

V souvislosti s osobami požívajícími mezinárodní ochrany směrnice stanoví, aby byla vzata v úvahu alespoň polovina doby mezi dnem podání žádosti o mezinárodní ochranu a dnem udělení povolení k pobytu jako osobě požívající mezinárodní ochrany, pokud tato doba nepřesáhne délku 18 měsíců (čl. 4 odst. 2). Většina členských států bere v úvahu polovinu této doby, přičemž u ostatních[[11]](#footnote-11) je vzata v úvahu celá doba.

Komise doposud neobdržela žádné stížnosti týkající se nesprávného provádění čl. 4 odst. 1a, který stanoví, že členské státy právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta neudělí v určitých případech odnětí mezinárodní ochrany v souladu se směrnicí o podmínkách přiznání azylu.

**Podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta – článek 5**

Článek 5 stanoví podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, konkrétně že žadatel musí prokázat, že má dostatečné stálé a pravidelné příjmy, zdravotní pojištění a (volitelně) že dodržuje integrační opatření.

Většina členských států zavedla národní minimální mzdu nebo zajištění minimálních prostředků k pobytu jako limity pro posuzování podmínek stálých a pravidelných příjmů. Některé členské státy také stanovují výši finančních prostředků potřebných pro rodinné příslušníky dlouhodobě pobývajících rezidentů. Jak SDEU potvrdil s odkazem na směrnici o sloučení rodiny 2003/86/ES[[12]](#footnote-12), členské státy nemohou stanovit výši minimálního příjmu, při jehož nedosažení bude žádost zamítnuta, a to nezávisle na konkrétním přezkumu jednotlivého případu. Tento výklad lze také použít na směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech.

Komise u několika členských států ověřila, že při posuzování podmínek příjmů je zavedeno posouzení proporcionality. V jednom z těchto případů pozměnil v návaznosti na řízení o nesplnění povinnosti dotčený členský stát (MT) své právní předpisy zavedením doložky flexibility, která příslušným vnitrostátním orgánům ukládá předtím, než se rozhodnou žádost zamítnout nebo přijmout, zvážit *všechny relevantní okolnosti* daného případu.

Většina členských států požaduje, aby žadatelé o dlouhodobý pobyt dodržovali integrační opatření[[13]](#footnote-13) – obecně vzato požadují znalost svého úředního jazyka. Některé členské státy také požadují účast na kurzech občanského vědomí[[14]](#footnote-14). Ve věci P&S[[15]](#footnote-15) SDEU zvažoval možnost, že by členské státy zavedly integrační opatření až *po* získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, a rozhodl, že směrnice takovým opatřením nebrání, pokud tyto nevyústí v odnětí statusu.

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

Tento volitelný důvod pro zamítnutí provedly ve vnitrostátním právu všechny členské státy, i když často použily odlišnou terminologii a stanovily odlišné limity týkající se předchozích odsouzení v trestním řízení. Ne všechny členské státy však[[16]](#footnote-16) výslovně provedly vyrovnávací kritéria stanovená v čl. 6 odst. 1 druhém pododstavci, který při přijímání příslušného rozhodnutí vyžaduje zohlednění osobní situace žadatele. Tímto by mohly být způsobeny problémy v dodržování předpisů při konkrétním uplatnění rozhodnutí o zamítnutí ze strany příslušných orgánů. Komise však doposud v této záležitosti neobdržela žádné stížnosti.

**Písemné doklady – čl. 7 odst. 1**

Zpráva z roku 2011 poukázala na problematickou otázku u některých vnitrostátních právních předpisů, kdy je neschopnost písemně doložit přiměřenou úroveň ubytování považována za důvod pro zamítnutí žádosti. Z dostupných informací o provádění tohoto ustanovení v těch členských státech, které se rozhodly pro tento požadavek písemných dokladů, je zřejmé, že ve většině případů je důkaz o přiměřeném ubytování považován za podmínku pro získání právního postavení. Bez objasnění tohoto bodu ze strany Soudního dvora Evropské unie se odborná literatura různí, co se týče toho, zda je toto provádění v souladu se směrnicí[[17]](#footnote-17).

V návaznosti na řízení o nesplnění povinnosti proti Maltě, jejíž právní předpisy vyžadovaly, že ubytování nesmí sdílet jiné osoby než rodinní příslušníci, upravila Malta své právní předpisy tak, aby byly v souladu se směrnicí.

**Lhůta pro vyřízení žádosti – čl. 7 odst. 2**

Ač všechny členské státy šestiměsíční lhůtu pro vyřízení žádostí podle čl. 7 odst. 2 správně provedly ve vnitrostátním právu, mnohé z nich tuto lhůtu nedodržují v praxi. Konkrétně byla zjištěna větší zpoždění v návaznosti na uprchlickou krizi, která začala v roce 2015, v těch členských státech, ve kterých jsou příslušné vnitrostátní orgány zodpovědné za vyřizování žádostí o dlouhodobý pobyt zodpovědné také za vyřizování žádostí o azyl (např. ve Švédsku).

Podle čl. 7 odst. 2 čtvrtého pododstavce směrnice musí být důsledky vyplývající z toho, že rozhodnutí nebylo učiněno v šestiměsíční lhůtě, určeny vnitrostátními právními předpisy. Toto ustanovení bylo správně provedeno většinou členských států: ve většině případů prostřednictvím odkazu na obecné správní předpisy; v ostatních případech[[18]](#footnote-18) prostřednictvím zvláštních ustanovení. Jak však bylo zdůrazněno ve zprávě o provádění směrnice o jednotném povolení 2011/98/EU[[19]](#footnote-19), nezdají se být nápravná opatření prováděná v praxi v některých členských státech dostatečná a mohou vést k právní nejistotě a nepřiměřené lhůtě zpracování.

**Poplatky spojené s podáním žádosti**

Na rozdíl od novějších směrnic týkajících se legální migrace neobsahuje směrnice o dlouhodobých rezidentech žádná ustanovení o poplatcích za podání žádosti. Zpráva z roku 2011 však poukázala na to, že příliš vysoké poplatky by mohly být v rozporu se zásadou proporcionality a mohly by představovat protiprávní dodatečnou podmínku pro přijetí, která ohrožuje praktický účinek („*effet utile*“) směrnice.

Toto bylo potvrzeno SDEU ve dvou rozsudcích[[20]](#footnote-20), které stanoví, že „nemůže mít výše, ve které jsou stanoveny, za cíl ani za účinek vytvoření překážky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta přiznaného touto směrnicí, neboť jinak hrozí, že bude narušen jak cíl touto směrnicí sledovaný, tak i její duch[[21]](#footnote-21)“. Soudní dvůr doplnil, že za účelem posouzení proporcionality takových poplatků by měly být vzaty v úvahu různé prvky včetně: 1) finančního dopadu poplatků na žadatele a 2) skutečných administrativních nákladů spojených s vyřízením žádosti a vydáním povolení, a to také ve srovnání s poplatky za vydávání podobných dokumentů státním příslušníkům a občanům EU.

Na tomto základě zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti týkající se nepřiměřených poplatků (případně zahrnující také další směrnice v oblasti legální migrace)[[22]](#footnote-22) proti řadě členských států: Nizozemsku, Itálii, Bulharsku a Řecku – tyto případy byly uzavřeny po změně ve vnitrostátních právních předpisech, která snížila výši poplatků na přiměřenou úroveň – a Portugalsku – případ je stále otevřený.

**Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU – článek 8**

Všechny členské státy správně provedly ustanovení článku 8 týkající se formy a platnosti povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU. Co se týče platnosti povolení, zvolila většina členských států[[23]](#footnote-23) pětiletou dobu platnosti a ostatní se rozhodly pro platnost až deseti let nebo neomezenou dobu[[24]](#footnote-24).

Zatímco článek 8 stanoví, že platnost povolení musí být alespoň pět let, již získané právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je trvalé povahy a podléhá podmínkám odnětí podle článku 9.

**Poznámky, které mají být uvedeny v povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU u osob požívajících mezinárodní ochrany – čl. 8 odst. 4 až 6 a článek 19a**

Pokud je právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta uděleno osobě požívající mezinárodní ochrany, měla by být v povolení uvedena poznámka, včetně názvu členského státu, který ochranu poskytl (nebo na který je ochrana převedena v případech mobility v rámci EU). V návaznosti na řízení o nesplnění povinnosti týkající se nesdělení vnitrostátních prováděcích opatření směrnice 2011/51/EU pozměnilo několik členských států své právní předpisy tak, aby bylo zajištěno úplné provedení dotčených ustanovení. Komise doposud neobdržela žádné stížnosti týkající se správného provádění těchto ustanovení.

**Odnětí nebo ztráta právního postavení – článek 9**

Celkově lze říci, že článek 9 byl členskými státy proveden správně, až na menší problémy týkající se souladu.

Podle čl. 9 odst. 2 mohou členské státy stanovit, že nepřítomnost na jejich území delší než 12 po sobě jdoucích měsíců nebo nepřítomnost ze zvláštních či výjimečných důvodů nevede k odnětí nebo ztrátě právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Některé členské státy[[25]](#footnote-25) této možnosti využily a stanovily, že nepřítomnost na území EU po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců zpravidla vede ke ztrátě právního postavení, přičemž také stanovily možnost povolit delší dobu nepřítomnosti z důvodu výjimečných okolností. Jiné členské státy se však rozhodly stanovit jako pravidlo delší období (např. Finsko stanovilo dobu dvou let, která může být z důvodu zvláštních a výjimečných okolností dále prodloužena, a Francie dobu tří let).

Ustanovení čl. 9 odst. 3 dovoluje členským státům odejmout právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v případech, kdy dlouhodobě pobývající rezident ohrožuje veřejný pořádek, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12. Tuto možnost se rozhodla přijmout méně než polovina členských států[[26]](#footnote-26).

Ustanovení čl. 9 odst. 3a umožňuje členským státům odejmout právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, pokud bylo postavení získáno na základě mezinárodní ochrany a tato ochrana byla odňata podle určitých ustanovení směrnice o podmínkách přiznání azylu (protože dotyčná osoba měla být z ochrany vyloučena, nebo zkreslila či vynechala skutečnosti, které byly rozhodující pro udělení postavení). Komise neobdržela žádné stížnosti ohledně nesprávného provádění tohoto ustanovení členskými státy.

Ustanovení čl. 9 odst. 5 stanoví „zjednodušený postup“ pro opětovné získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Členské státy mají při provádění tohoto ustanovení širokou posuzovací pravomoc, jelikož podmínky a postup musí stanovit vnitrostátní právo. V některých případech však uvedené podmínky sestávají z nepřiměřených požadavků, které podle všeho nejsou v souladu s cílem zjednodušeného postupu (např. BE požaduje pobyt po dobu 15 let před odjezdem).

**Procedurální záruky – článek 10**

Pokud jde o procedurální záruky podle článku 10, některé členské státy[[27]](#footnote-27) stanoví správní ujednání pro dlouhodobě pobývají rezidenty ve svém cizineckém právu, jiné[[28]](#footnote-28) však jen odkazují na obecné správní předpisy. Komise nedávno zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Rumunsku pro údajné porušení povinnosti podat odůvodnění v případě rozhodnutí o zamítnutí, které bylo založeno na důvodech veřejné bezpečnosti, kdy argumentovala tím, že i v případech, ve kterých se na relevantní informace vztahuje státní tajemství, má žadatel právo znát podstatu dotčených informací, aby mohl uplatnit právo rozhodnutí zpochybnit.

**Rovné zacházení – článek 11**

Jak již bylo zdůrazněno ve zprávě z roku 2011, některé členské státy nepřijaly zvláštní prováděcí opatření zásady rovného zacházení do svých právních předpisů v oblasti přistěhovalectví, a namísto toho spoléhají na obecná ustanovení upravující zaměstnanost, vzdělávání nebo sociální zabezpečení, často v kombinaci s obecnou zásadou zákazu diskriminace. Neexistence výslovných prováděcích opatření může způsobit potíže týkající se správného provádění zásady rovného zacházení na vnitrostátní úrovni, jak potvrzují četné stížnosti v této oblasti, které Komise obdržela.

Co se týče přístupu k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, většina členských států[[29]](#footnote-29) zavedla ustanovení, která omezují přístup k činnostem zahrnujícím i jen příležitostné zapojení se do výkonu veřejné moci. Komise přijala vůči některým členským státům opatření, pokud usoudila, že tato ustanovení překračovala rámec odchylky. V návaznosti na výměny mezi Komisí a vnitrostátními orgány v roce 2014 jeden členský stát pozměnil své právní předpisy, které státním příslušníkům třetích zemí, včetně dlouhodobě pobývajících rezidentů, neumožňovaly přístup k odvětví veřejné dopravy a národní civilní službě. V roce 2018 zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti proti Maďarsku v souvislosti s vnitrostátním právem, které dlouhodobě pobývajícím rezidentům bránilo v přístupu k výkonu veterinární profese.

Co se týče přístupu k sociálnímu zabezpečení, sociální podpoře a sociální ochraně, SDEU objasnil[[30]](#footnote-30) působnost výjimky „základních dávek“ stanovené v čl. 11 odst. 4 uvedením, že je nutné ji chápat jako dovolující členským státům omezit rovné zacházení s výjimkou dávek sociální podpory a sociální ochrany, které jedinci umožňují uspokojit jeho základní potřeby, jako je potrava, bydlení a zdraví.

Žádný zvláštní požadavek na provedení nebyl nutný pro ustanovení zavedené odstavcem 4a, podle kterého omezeními rovného zacházení nejsou dotčena ustanovení směrnice o podmínkách přiznání azylu. Komise neobdržela žádné stížnosti ohledně nesprávného provádění tohoto ustanovení.

**Ochrana proti vyhoštění – článek 12**

Článek 12 směrnice byl správně proveden většinou členských států. Některé z nich[[31]](#footnote-31) však ve vnitrostátním právu výslovně neprovedly, že ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti by mělo být skutečné a dostatečně závažné. Některé členské státy[[32]](#footnote-32) dále plně neprovedly všechny vyrovnávací faktory uvedené v odstavci 3. V nedávné věci[[33]](#footnote-33) SDEU rozhodl, že španělské právní předpisy nejsou v souladu se směrnicí, protože nestanoví posouzení faktorů uvedených v čl. 12 odst. 3 před rozhodnutím o vyhoštění, které následuje odsouzení za trestný čin, za který lze uložit trest odnětí svobody v délce překračující jeden rok.

Ustanovení čl. 12 odst. 3a, 3b, 3c a 6 stanoví zvláštní pravidla pro rozhodnutí o vyhoštění, které se týká držitelů povolení k dlouhodobému pobytu v jednom členském státě, kteří získali status mezinárodní ochrany v jiném členském státě. Komise neobdržela žádné stížnosti ohledně nesprávného provádění těchto ustanovení.

**Výhodnější právní předpisy/vztah k vnitrostátním povolením k trvalému pobytu – článek 13**

Zpráva z roku 2011 poukázala na riziko konkurence mezi vnitrostátními a unijními povoleními k pobytu, což vzhledem k obtížnosti srovnání výhod a nevýhod poskytovaných těmito dvěma druhy povolení nevede nutně k příznivějším ustanovením platným pro státní příslušníky třetích zemí. Tento problém potvrdily výsledky *ad hoc* dotazníku Evropské migrační sítě (EMS) z roku 2016[[34]](#footnote-34), které poukázaly na to, že v některých případech vnitrostátní povolení k dlouhodobému pobytu, třebaže udělena za výhodnějších podmínek (např. méně než pět let pobytu nebo žádný požadavek na příjem), poskytují méně práv na rovné zacházení nebo méně ochrany proti vyhoštění.

V této souvislosti SDEU mezitím objasnil[[35]](#footnote-35) výklad článku 13, který svému názvu navzdory neposkytuje členským státům možnost udělit právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta za výhodnějších podmínek, nýbrž umožňuje společnou existenci rozdílných vnitrostátních statusů dlouhodobého nebo trvalého pobytu. Všechny členské státy kromě čtyř (Rakousko, Itálie, Lucembursko a Rumunsko) si zachovaly paralelní vnitrostátní systémy.

**Podmínky pro pobyt a práci v jiném členském státě – články 14, 15, 16, 18**

Podle zprávy z roku 2011 je jednou z nejproblematičtějších otázek provádění a uplatňování ustanovení směrnice o mobilitě v rámci Unie. Zpráva také poukázala na velmi nízký počet dlouhodobě pobývajících rezidentů, kteří uplatnili své právo pobývat v jiném členském státě (méně než 50 na členský stát). Podle dostupných (částečných) údajů z EMS[[36]](#footnote-36) se práva na mobilitu v rámci EU uvedená ve směrnici nadále zdají být nedostatečně využívána. Toto může být částečně způsobeno tím, že uvedené právo není automatické, ale je podmíněno řadou podrobných podmínek (viz níže). Jak již potvrdily četné stížnosti, které Komise obdržela, tyto podmínky a důsledné provádění ze strany většiny členských států činí skutečný výkon práv na mobilitu v rámci EU v praxi často velmi obtížným.

Ustanovení čl. 14 odst. 2 uvádí, že dlouhodobě pobývající rezidenti v prvním členském státě mají právo na pobyt ve druhém členském státě na základě těchto tří hlavních důvodů: výkon hospodářské činnosti; studium nebo odborné vzdělávání; jiné důvody. Zatímco některé členské státy[[37]](#footnote-37) na „jiné důvody“ neodkazují, jiné podle všeho uvádějí jejich vyčerpávající seznam[[38]](#footnote-38), což může vyústit v restriktivní provádění ustanovení.

Řada členských států[[39]](#footnote-39) se podle čl. 14 odst. 3 rozhodla provést průzkum situace na trhu práce pro dlouhodobě pobývající rezidenty z jiných členských států, kteří žádají o pobyt, aby mohli vykonávat hospodářskou aktivitu.

Ustanovení čl. 14 odst. 4 směrnice umožňuje členským státům omezit počet osob, které mají nárok na přiznání práva pobytu, za předpokladu, že uvedená omezení jsou již v době přijetí této směrnice stanovena ve stávajících právních předpisech. Této možnosti využily jen tři státy[[40]](#footnote-40).

Ustanovení čl. 14 odst. 5 druhého pododstavce umožňuje členským státům povolit dlouhodobě pobývajícím rezidentům z jiných členských států pobyt jakožto sezónním pracovníkům – jedná se o kategorii, která není pokrytá směrnicí o sezónních pracovnících 2014/36/EU, která se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí pobývajících mimo EU. Tato možnost byla využita čtyřmi členskými státy[[41]](#footnote-41).

Všechny členské státy se rozhodly uplatnit možnost uvedenou v čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice, která se týká podmínky pro žadatele prokázat, že mají stálé a pravidelné příjmy. Některé členské státy[[42]](#footnote-42) zavedly pevné částky (odpovídající vnitrostátnímu minimálnímu příjmu), které, aby byly slučitelné se zásadou proporcionality potvrzenou SDEU ve věci *Chakroun*[[43]](#footnote-43), musí být uplatněny s ohledem na zvláštní okolnosti každého jednotlivého případu.

Ustanovení čl. 15 odst. 3 směrnice umožňuje členským státům požadovat, aby dlouhodobě pobývající rezidenti žádající o povolení k pobytu dodržovali integrační opatření, pokud se integrační opatření nevztahovala na dlouhodobě pobývající rezidenty v prvním členském státě. Tuto možnost se rozhodlo použít pět členských států[[44]](#footnote-44).

Podle čl. 16 odst. 1 směrnice mají manžel či manželka a nezletilé děti právo dlouhodobě pobývajícího rezidenta doprovázet nebo se k němu připojit, byla-li rodina již založena v prvním členském státě. Některé členské státy zavedly dodatečné požadavky, které mohou představovat překážku ve výkonu mobility. Například Česko ukládá rodinným příslušníkům podat žádost společně s dalšími dokumenty, konkrétně s výpisem z rejstříku trestů a podrobnou lékařskou zprávou. V Německu se rodinní příslušníci mohou připojit, jen pokud má dlouhodobě pobývající rezident dostatečné obytné prostory; v Estonsku má manžel či manželka právo se připojit, pouze pokud již pobýval(a) v prvním členském státě.

Ustanovení čl. 16 odst. 2 směrnice uvádí možnost rozšířit právo doprovázet dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo se k němu připojit na rodinné příslušníky jiné než manžel či manželka a nezletilé děti. Tato možnost byla provedena některými členskými státy[[45]](#footnote-45).

Podle čl. 19 odst. 2 směrnice musí druhý členský stát vydat dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi povolení k pobytu s možností prodloužení, pokud jsou podmínky splněny, a uvědomit o svém rozhodnutí první členský stát. Některé členské státy[[46]](#footnote-46) však tuto informační povinnost do svých právních předpisů neprovedly.

**Rovné zacházení ve druhém členském státě – článek 21**

Jakmile obdrží povolení k pobytu v druhém členském státě, je podle článku 21 směrnice držitelům povolení a jejich rodinným příslušníkům zajištěno rovné zacházení v oblastech a za podmínek uvedených v článku 11, včetně přístupu na trh práce. Členské státy se mohou rozhodnout omezit rovné zacházení v určitých oblastech zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti po dobu nepřesahující 12 měsíců. Po výměně informací mezi Komisí a vnitrostátními orgány pozměnil jeden členský stát své právní předpisy, které vyžadovaly, aby rodinní příslušníci dlouhodobě pobývajících rezidentů z jiných členských států byli držiteli pracovního povolení, které se vztahovalo pouze na určité zaměstnání nebo odvětví, a to i po prvních 12 měsících pobytu.

Podle čl. 21 odst. 2 mohou členské státy omezit přístup k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti u držitelů povolení k pobytu, které bylo vydáno za účelem studia nebo odborného vzdělávání nebo za jiným účelem. Tato možnost byla využita některými členskými státy[[47]](#footnote-47).

**III. ZÁVĚRY**

Současný stav provádění směrnice o dlouhodobě pobývajících rezidentech v celé EU se od roku 2011 zlepšil, a to také díky četným řízením o nesplnění povinnosti zahájeným Komisí a rozsudkům vydaným Soudním dvorem Evropské Unie. Některé nevyřešené otázky však nadále ohrožují úplné splnění hlavních cílů směrnice, kterými jsou: vytvoření skutečného nástroje integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou v členských státech dlouhodobě usazeni[[48]](#footnote-48), a přispění k účinnému dosažení vnitřního trhu[[49]](#footnote-49).

Co se týče prvního cíle, bylo poznamenáno výše, že většina členských států aktivně nepodporovala využívání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU a i nadále vydává téměř výhradně vnitrostátní povolení k dlouhodobému pobytu, pokud státní příslušníci třetích zemí výslovně nepožádají o povolení EU. V roce 2017 se v 25 členských zemích, které jsou vázány směrnicí, nacházelo okolo 3,1 milionu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU, ve srovnání se zhruba 7,1 milionu držitelů vnitrostátního povolení k dlouhodobému pobytu[[50]](#footnote-50). Jak však bylo zdůrazněno v odborné literatuře, pokud by bylo zjištěno, že vnitrostátní imigrační orgány aktivně podporují vnitrostátní povolení namísto povolení EU, byl by praktický účinek („*effet utile*“) směrnice ohrožen[[51]](#footnote-51).

Komise bude tento aspekt provádění směrnice sledovat a vyzývat členské státy, aby přijaly povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU jako nástroj, který je pro integraci státních příslušníků třetích zemí výhodný.

Co se týče druhého cíle, pak způsob, kterým většina členských států ustanovení směrnice týkající se mobility v rámci EU prováděla, k dosažení vnitřního trhu EU ve skutečnosti příliš nepřispěl. Jen málo dlouhodobě pobývajících rezidentů uplatnilo právo přestěhovat se do jiných členských států. To je způsobeno také tím, že na uplatnění tohoto práva se v některých případech vztahuje stejné množství podmínek, kolik se vztahuje na novou žádost o povolení k pobytu, nebo že příslušné vnitrostátní správy postrádají dostatečnou znalost postupů anebo je pro ně obtížné spolupracovat se svými protějšky v jiných členských státech. Komise bude členské státy vyzývat k tomu, aby provádění ustanovení týkajících se mobility v rámci EU zlepšily, a to také podporou spolupráce a výměnou informací mezi vnitrostátními orgány.

Komise bude provádění směrnice členskými státy nadále sledovat v souladu se svou pravomocí podle Smluv a může přijmout vhodné opatření, kterým v případě potřeby může být i zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

1. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, KOM(2011) 585 v konečném znění. [↑](#footnote-ref-1)
2. Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44. [↑](#footnote-ref-2)
3. Dánsko, Irsko a Spojené království nejsou směrnicí vázány. [↑](#footnote-ref-3)
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany, Úř. věst. L 132, 19.5.2011, s. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Většina stížností, které Komise obdržela, se týká: zamítnutí žádostí z různých důvodů (např. splnění podmínek pro udělení právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, zejména stálé a pravidelné příjmy a období nepřítomnosti); nepřiměřených správních poplatků; rovného zacházení; vzoru povolení; uznávání odborných kvalifikací; a mobility v rámci EU. [↑](#footnote-ref-5)
6. AT, CZ, EE, IT. [↑](#footnote-ref-6)
7. Údaje z Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en> [↑](#footnote-ref-7)
8. Rozsudek ze dne 18. října 2012 ve věci C-502/10 (*Singh*). [↑](#footnote-ref-8)
9. Směrnicí 2011/51/EU. [↑](#footnote-ref-9)
10. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepracované znění). [↑](#footnote-ref-10)
11. DE, EE, FI, FR, IT, PT, RO, SK, SE. [↑](#footnote-ref-11)
12. Rozsudek ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08, (*Chakroun*). [↑](#footnote-ref-12)
13. AT, BE, CY, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PT, RO. [↑](#footnote-ref-13)
14. BE – Flandry, FR, HR, LT, LU, RO. [↑](#footnote-ref-14)
15. Rozsudek ze dne 4. června 2015 ve věci C-579/13 (*P&S*). [↑](#footnote-ref-15)
16. ES, FR, HU, PL, RO, SI. [↑](#footnote-ref-16)
17. Viz Hailbronner/Thym, EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2. vydání, s. 468. [↑](#footnote-ref-17)
18. BE, CY, FR, MT, PT. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zpráva o provádění směrnice 2011/98/EU, COM(2019)160. [↑](#footnote-ref-19)
20. Rozsudek ze dne 26. dubna 2012, C-508/10 (*Komise v. Nizozemsko*) a rozsudek ze dne 2. září 2015, C-309/14 (*CGIL & INCA*)*.* [↑](#footnote-ref-20)
21. C-508/10, bod 69. [↑](#footnote-ref-21)
22. Zejména se jedná o směrnici 2004/114/ES o studentech, směrnici 2005/71/ES o výzkumných pracovnících, směrnici 2009/50/ES o modré kartě EU, směrnici 2011/98/EU o jednotném povolení, směrnici 2014/36/EU o sezónních pracovnících a směrnici 2014/66/EU o osobách převáděných v rámci společnosti. [↑](#footnote-ref-22)
23. AT, BE, BG, CY, EL, ES, HR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO. [↑](#footnote-ref-23)
24. CZ, DE, SI, FI, FR, SK. [↑](#footnote-ref-24)
25. AT, BE, CZ, DE, EE, ES, LU, LV, MT, PT, SI. [↑](#footnote-ref-25)
26. AT, CY, CZ, EE, EL, FR, IT, LU, NL, RO, SE, SI. [↑](#footnote-ref-26)
27. CY, EL, IT, MT, RO. [↑](#footnote-ref-27)
28. AT, BG, CZ, EE, FI, HR, HU, LV, NL, SI, SK. [↑](#footnote-ref-28)
29. BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK. [↑](#footnote-ref-29)
30. Rozsudek ze dne 24. dubna 2012, věc C-571/10 (*Kamberaj*). [↑](#footnote-ref-30)
31. BG, FR, IT, LT, LV, RO, SI, SK. [↑](#footnote-ref-31)
32. AT, BG, DE, EE, FR, HR, LT, LV, NL, SE, SI, SK. [↑](#footnote-ref-32)
33. Rozsudek ze dne 7. prosince 2017, věc C‑636/16 (*Wilber López Pastuzano*)*.* [↑](#footnote-ref-33)
34. *Ad hoc* dotazník EMS č. 2016.1000 týkající se vnitrostátních povolení k pobytu s trvalou nebo neomezenou platností. [↑](#footnote-ref-34)
35. Rozsudek ze dne 17. července 2014, věc C-469/13 (*Tahir*). [↑](#footnote-ref-35)
36. *Intra-EU mobility of third-country nationals*, studie 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>, strany 48–49. [↑](#footnote-ref-36)
37. EE, EL. [↑](#footnote-ref-37)
38. HR, RO. [↑](#footnote-ref-38)
39. AT, CY, CZ, DE, FI, FR, IT, MT, NL, PT, RO, SI, SK. [↑](#footnote-ref-39)
40. AT, IT, RO. [↑](#footnote-ref-40)
41. DE, EE, ES, HR. [↑](#footnote-ref-41)
42. BE, CZ, EL, ES, HR, IT, NL, PL, PT. [↑](#footnote-ref-42)
43. Rozsudek ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08, (*Chakroun*). [↑](#footnote-ref-43)
44. AT, DE, FR, MT, NL. [↑](#footnote-ref-44)
45. AT, BE, CZ, EE, ES, FI, HR, IT, LT, LU, PT. [↑](#footnote-ref-45)
46. AT, EE, EL, ES, FR, IT, LT, LV, RO. [↑](#footnote-ref-46)
47. AT, DE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, MT, NL. [↑](#footnote-ref-47)
48. 12. bod odůvodnění, potvrzeno SDEU v Komise v. Nizozemsko, C-508/10, bod 66. [↑](#footnote-ref-48)
49. 18. bod odůvodnění, potvrzeno SDEU v Komise v. Nizozemsko, C-508/10, bod 66. [↑](#footnote-ref-49)
50. Údaje z Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en> [↑](#footnote-ref-50)
51. Viz Hailbronner/Thym, strana 497. [↑](#footnote-ref-51)