EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 15. 12. 2020
COM(2020) 731 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

PODĽA ČLÁNKU 25 ZTFÚ
o dosiahnutom pokroku na ceste k skutočnému občianstvu EÚ v rokoch 2016 – 2020

1. ÚVOD

Podľa článku 25 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) musí Komisia podávať Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru každé 3 roky správu o uplatňovaní ustanovení (v časti II zmluvy) týkajúcich sa nediskriminácie a občianstva EÚ[1]. Táto deviata správa predložená v súlade s článkom 25 ZFEÚ sa vzťahuje na obdobie od 1. júla 2016 do 30. júna 2020.

V tejto správe sa skúmajú ustanovenia časti II ZFEÚ týkajúce sa: i) občianstva EÚ; ii) nediskriminácie; iii) voľného pohybu a pobytu na území členských štátov; iv) práva voliť a byť volený vo voľbách do orgánov územnej samosprávy a voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte pobytu; v) práva na konzulárnu ochranu; vi) práva obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament a vii) práva obrátiť sa so sťažnosťou na ombudsmana. Táto správa je sprievodným dokumentom k Správe o občianstve EÚ – Posilnenie postavenia občanov a ochrana ich práv v náročnom období‘.

2. NEDISKRIMINÁCIA NA ZÁKLADE ŠTÁTNEJ PRÍSLUŠNOSTI (ČLÁNOK 18 ZFEÚ)

V článku 18 ZFEÚ[2] sa zakazuje diskriminácia na základe štátnej príslušnosti v rozsahu pôsobnosti zmlúv[3].

Počas obdobia, na ktoré sa táto správa vzťahuje, Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vydal štyri kľúčové rozsudky týkajúce sa nediskriminácie občanov EÚ na základe štátnej príslušnosti v oblasti vydávania osôb a športu.

2.1. Nediskriminácia na základe štátnej príslušnosti a vydávanie migrujúcich občanov EÚ

Tri rozhodnutia Súdneho dvora o nediskriminácii na základe štátnej príslušnosti a vydávaní občanov EÚ s pobytom v inom členskom štáte, než je členský štát ich štátnej príslušnosti, do tretej krajiny, boli **Petruhhin**[4], **Pisciotti**[5] a **Raugevicius**[6]. V každej z týchto vecí bola predmetnou otázkou interakcia medzi vnútroštátnymi pravidlami, ktoré bránia vydaniu štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu, a zásadou nediskriminácie EÚ, pokiaľ ide o občanov EÚ, na základe štátnej príslušnosti (článok 18 ZFEÚ).

Veci Petruhhin aj Pisciotti sa týkali vydávania migrujúcich občanov EÚ na účely trestného stíhania, zatiaľ čo vec Raugevicius sa týkala vydávania migrujúcich občanov EÚ na účely výkonu rozhodnutia o treste vydaného súdom v krajine mimo EÚ.

---

[1] Výročné správy o uplatňovaní Charty základných práv Európskej únie zahŕňajú aktuálne informácie o pokroku, ktorý sa dosiahol v súvislosti s právami vyplývajúcimi z občianstva Únie.
[2] Pozri aj článok 21 ods. 2 Charty základných práv EÚ.
[3] Týmto ustanovením nie sú dotknuté osobitné ustanovenia v zmluvách.
[4] Vec C-182/15 Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Generālprokuratūra.
[5] Vec C-191/16 Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.
[6] Vec C-247/17 Denis Raugevicius.

Hlavné zistenia Súdneho dvora v týchto veciach možno zhrnúť takto. Po prvé, Súdny dvor rozhodol, že napriek tomu, že ak neexistuje medzinárodný dohovor medzi EÚ a treťou krajinou, pravidlá v oblasti vydávania osôb patria do právomoci členského štátu, v situáciách patriacich do práva EÚ musia členské štáty pri uplatňovaní svojich vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa vydávania osôb právo EÚ náležite dodržiavať[7]. Podľa Súdneho dvora v tomto prípade občan EÚ využil svoje práva voľného pohybu (v súlade s článkom 21 ZFEÚ) a vnútroštátne pravidlá o vydávaní osôb by mohli viesť k diskriminácii občanov EÚ na základe štátnej príslušnosti (podľa článku 18 ZFEÚ)[8].

Po druhé, Súdny dvor posudzoval, či by (medzinárodné a) vnútroštátne pravidlá členských štátov, ktoré bránia nevydávaniu *len* ich vlastných štátnych príslušníkov, boli nezlučiteľné so zásadou nediskriminácie zakotvenou v článku 18 ZFEÚ. Súdny dvor konštatuje, že v dôsledku takýchto pravidiel vydávania osôb dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu v závislosti od štátnej príslušnosti občana EÚ, a tým pádom k obmedzeniu voľného pohybu[9]. V súlade s judikatúrou Súdneho dvora by bolo takéto obmedzenie možné odôvodniť „iba vtedy, ak sa opiera o objektívne dôvody a je primerané cieľu legitímne sledovanému vnútroštátnym právom“[10]. Hoci Súdny dvor uznáva, že cieľ, resp. ciele medzinárodnej spolupráce v trestných veciach a zabránenia beztrestnosti sú legitímne[11], tieto vnútroštátne ustanovenia musia zároveň spĺňať požiadavku proporcionality.

V tomto ohľade Súdny dvor dospel vo veci Petruhhin k záveru, že členský štát, ktorý zvažuje, že vyhovie žiadosti o vydanie osoby, musí zvážiť aj alternatívne opatrenia, ktoré by menej obmedzovali výkon základných slobôd[12]. Na základe zásady lojálnej spolupráce EÚ (článok 4 ods. 3 ZEÚ) a sekundárneho práva EÚ v oblasti spolupráce v trestných veciach (presnejšie európskeho zatykača) dospel Súdny dvor k týmto záverom. Pred vydaním migrujúceho občana EÚ musí členský štát uskutočniť výmenu informácií s členským štátom, ktorého je dotknutá osoba štátnym príslušníkom, s cieľom poskytnúť tomuto členskému štátu príležitosť, „pokiaľ [má] podľa svojho vnútroštátneho práva [extrateritoriálnu] právomoc“, stíhať migrujúceho občana EÚ za trestné činy spáchané v zahraničí[13]. Vo veci Pisciotti však Súdny dvor objasnil, že ak by bol členský štát, ktorého je občan štátnym príslušníkom, primerane informovaný a napriek tomu sa rozhodne svojho štátneho príslušníka za extrateritoriálne spáchané trestné činy nestíhať, právo EÚ nebude brániť vydaniu tejto osoby „hostiteľským“ členským štátom do tretej krajiny[14].

Po tretie, rozpor medzi cieľom zabrániť beztrestnosti v prípade spáchania trestného činu a obmedzením základnej slobody, ako aj súvisiaca potreba preskúmať alternatívne opatrenia,

[7] Pozri vec C-182/15 Petruhhin, body 26 a 27.
[8] Vec C-182/15 Petruhhin, body 29 až 31; vec C-191/16 Pisciotti, body 31 až 35 a body 37 až 42; vec C-247/17 Raugevicius, body 27 až 28.
[9] Vec C-182/15 Petruhhin, body 32 až 33; vec C-191/16 Pisciotti, body 43 až 45; vec C-247/17 Raugevicius, bod 30.
[10] Vec C-182/15 Petruhhin, body 34, 38; vec C-191/16 Pisciotti, bod 46; vec C-247/17 Raugevicius, bod 31.
[11] Pozri vec C-182/15 Petruhhin, body 35 až 37.
[12] Pozri vec C-182/15 Petruhhin, body 38 až 41.
[13] Vec C-182/15 Petruhhin, body 42 až 48.
[14] Pozri vec C-191/16 Pisciotti, body 50 až 56.

sa podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci Raugevicius vzťahuje aj na (žiadosti o) vydanie na účely výkonu (cudzieho) rozhodnutia o treste[15]. Zatiaľ čo zásada *ne bis in idem* by členskému štátu, ktorého je migrujúci občan EÚ štátnym príslušníkom, bránila začať s jeho stíhaním, medzinárodné nástroje a právne predpisy (niektorých) členských štátov ponúkajú alternatívne opatrenia (napr. výkon trestu uloženého zahraničným súdom v členskom štáte štátnej príslušnosti)[16]. Podľa Súdneho dvora by bolo takýto alternatívny mechanizmus možné považovať za uplatniteľný na príslušného migrujúceho občana EÚ (bez ohľadu na obmedzenia na základe štátnej príslušnosti)[17].

2.2. Nediskriminácia na základe štátnej príslušnosti v oblasti amatérskych športov

Ďalšie dôležité rozhodnutie Súdneho dvora v rámci obdobia, na ktoré sa vzťahuje táto správa, vo veci **TopFit**[18] sa týkalo otázky nediskriminácie (migrujúcich) občanov EÚ na základe štátnej príslušnosti v oblasti amatérskeho športu[19].

Pán Biffi je taliansky štátny príslušník žijúci v Nemecku a na amatérskej úrovni súťaží v bežeckých pretekoch v kategórii seniorov. Je členom športového združenia TopFit, ktoré je pridružené k Nemeckému zväzu ľahkej atletiky (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). V roku 2015 zmena pravidiel DLV viedla k tomu, že migrujúcim občanom EÚ, ako je pán Biffi, bola v Nemecku odopretá možnosť, aby boli vybratí na národné majstrovstvá alebo sa im povoľoval štart na týchto majstrovstvách iba „mimo umiestnenia“ alebo „bez umiestnenia“. Stratili tak možnosť postúpiť do finále a získať titul národného majstra, a to napriek tomu, že spĺňajú všetky ostatné podmienky účasti na majstrovstvách v atletike.

V rámci odpovede na prejudiciálnu otázku sa Súdny dvor opieral o štyri pripomienky. Po prvé, Súdny dvor odkázal na svoj nedávny rozsudok vo veci Raugevicius a konštatoval, že „situácia občana EÚ, ktorý využil slobodu pohybu, spadá do pôsobnosti článku 18 ZFEÚ“, a to vrátane oblasti amatérskeho športu[20]. Po druhé, základná sloboda pohybu osôb, ako sa uvádza v článku 21 ZFEÚ, má okrem iného za cieľ podporovať „postupnú integráciu dotknutého občana Únie do spoločnosti hostiteľského členského štátu“ a účasť na amatérskych športoch je dôležitou súčasťou tohto procesu integrácie[21]. Po tretie, Súdny dvor s odkazom na staršiu judikatúru EÚ konštatoval, že pravidlá vnútroštátnych (športových) zväzov musia rovnako rešpektovať právo EÚ vrátane zmlúv[22]. Po štvrté, uplatniteľnosť článkov 18 a 21 ZFEÚ na pravidlá vnútroštátnych športových zväzov okrem iného znamená, že pravidlá vnútroštátnych športových zväzov, ktoré môžu predstavovať obmedzenie

[15] Pozri vec C-247/17 Raugevicius, body 32 až 40.
[16] Vec C-247/17 Raugevicius, body 36 až 38.
[17] Vec C-247/17 Raugevicius, body 41 až 48.
[18] Súdny dvor Európskej únie, 13. júna 2019, vec C-22/18 TopFit e.V. a Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V., ECLI:EU:C:2019:497.
[19] Diskriminácia na základe štátnej príslušnosti v oblasti profesionálneho športu patrí do rozsahu pôsobnosti článku 45 ZFEÚ.
[20] Vec C-22/18 TopFit, body 29 až 30.
[21] Vec C-22/18 TopFit, body 31 až 34.
[22] Vec C-22/18 TopFit, body 36 až 40.

základnej slobody, nie sú zlučiteľné s právom EÚ, ak nie sú „odôvodnené objektívnymi okolnosťami primeranými legitímne sledovanému cieľu“[23].

3. BOJ PROTI DISKRIMINÁCII ZALOŽENEJ NA POHLAVÍ, RASOVOM ALEBO ETNICKOM PÔVODE, NÁBOŽENSKOM VYZNANÍ ALEBO VIERE, POSTIHNUTÍ, VEKU ALEBO SEXUÁLNEJ ORIENTÁCII (ČLÁNOK 19 ZFEÚ)

3.1. Úvod

Článkom 19 ZFEÚ sa EÚ umožňuje prijať primerané opatrenia na boj proti diskriminácii založenej na pohlaví, rasovom alebo etnickom pôvode, náboženskom vyznaní alebo viere, postihnutí, veku alebo sexuálnej orientácii[24].

V marci 2019 Európska komisia uverejnila výročnú správu o rovnosti medzi ženami a mužmi, v ktorej dospela k záveru, že aj v EÚ, kde je jednoznačná rodová rovnosť zaručená zákonom, rovnosť žien a mužov stále nie je skutočnou realitou[25].

Po tom, ako Komisia v decembri 2015 uverejnila zoznam opatrení, ktoré majú posilniť rovnosť LGBTI osôb, ktorý zahŕňal činnosti plánované Komisiou v rôznych oblastiach politiky v rokoch 2016 až 2019[26], Komisia vo februári 2017 uverejnila prvú výročnú správu o tomto zozname opatrení, ktoré majú posilniť rovnosť LGBTI osôb, ktorá sa vzťahovala na rok 2016. Druhá a tretia správa boli vydané v rokoch 2018 a 2019 a v máji 2020 bola uverejnené záverečná správa, ktorá sa týkala opatrení prijatých počas roka 2019[27].

Komisia v novembri 2018 vytvorila dokumenty so závermi na základe diskusií, ktoré prebehli na zasadnutiach zameraných na neznášanlivosť voči Rómom a afrofóbiu, ktoré organizovala skupina EÚ na vysokej úrovni pre boj proti rasizmu, xenofóbii a iným formám neznášanlivosti v rámci svojho štvrtého zasadnutia 5. decembra 2017[28]. Okrem toho vytvorila aj usmernenie k praktickému uplatňovaniu rámcového rozhodnutia Rady 2008/913/SVV o boji proti niektorým formám a prejavom rasizmu a xenofóbie prostredníctvom trestného práva[29].

Európska komisia v decembri 2018 uverejnila hodnotenie rámca EÚ pre vnútroštátne stratégie integrácie Rómov do roku 2020[30]. V rámci hodnotenia sa posudzoval rámec EÚ a to, ako rámec zmobilizoval iné európske politiky, právne a finančné nástroje pre začleňovanie

[23] Vec C-22/18 TopFit, body 42 až 48.
[24] Pozri aj článok 21 ods. 1 Charty základných práv EÚ.
[25] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf.
[26] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents.
[27] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf.
[28] Správa o neznášanlivosti voči Rómom: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; Správa o afrofóbii: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.
[29] https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.
[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1544112037077&uri=CELEX:52018DC0785.

Rómov. Komisia zároveň v septembri 2019 uverejnila správu zameranú na vykonávanie opatrení na začleňovanie Rómov na vnútroštátnej úrovni[31].

Komisia v máji 2019 spustila kampaň #EuvsDiscrimination[32], ktorá trvá do decembra 2020 a je zameraná na diskrimináciu na pracovisku na základe veku, pohlavia, zdravotného postihnutia, etnického alebo rasového pôvodu, náboženstva alebo viery či sexuálnej orientácie, ktorá je zakázaná antidiskriminačnými právnymi predpismi EÚ[33].

3.2. Vývoj judikatúry

Pokiaľ ide o slobodu náboženstva, treba uviesť rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 2019 vo veci Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Súdny dvor konštatoval, že vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej je Veľký piatok sviatkom len pre pracovníkov, ktorí sú členmi niektorých kresťanských cirkví, a zároveň len títo pracovníci majú v prípade, že v tento sviatok musia pracovať, nárok na príplatok, predstavuje priamu diskrimináciu z dôvodu náboženstva.

4. OBČIANSTVO ÚNIE (ČLÁNOK 20 ODS. 1 ZFEÚ)

4.1. Úvod

V článku 20 ZFEÚ sa stanovuje, že každá osoba, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu EÚ, je zároveň občanom Únie. Občianstvo Únie dopĺňa, ale nenahrádza občianstvo členského štátu. Aj keď si každý členský štát stanovuje podmienky získania a straty štátneho občianstva s náležitým ohľadom na právo EÚ[34], udelenie štátneho občianstva členského štátu znamená aj udelenie občianstva EÚ a práv, ktoré z neho vyplývajú a ktoré sa môžu uplatňovať v celej EÚ. Z tohto dôvodu sa Komisia domnieva, že členské štáty by mali používať svoje právomoci udeľovať občianstvo v duchu lojálnej spolupráce, ako sa to vyžaduje v zmluvách.

Európska komisia vykonala viacero opatrení v oblasti získania a straty občianstva EÚ, konkrétne v súvislosti so systémami udeľovania občianstva investorom v EÚ, v rámci ktorých sa udeľujú občianske práva štátnym príslušníkom tretej krajiny výmenou za investície.

Komisia v januári 2019 vydala správu s názvom „Systémy udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom v Európskej únii[35]“, v ktorej analyzuje existujúce systémy na získanie občianstva členských štátov EÚ a povolenia na pobyt v týchto štátoch na základe investície a poukazuje na množstvo obáv a rizík, ktoré takéto systémy predstavujú pre EÚ.

---

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR.
[32] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=sk.
[33] Jedna oblasť tejto kampane sa zameriava predovšetkým na primerané úpravy pre osoby so zdravotným postihnutím v súlade so smernicou Rady 2000/78/ES, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex:32000L0078. V septembri 2020 bola vydaná príručka osvedčených postupov, ktoré sa týkajú primeraných úprav na pracovisku, https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes.
[34] Vec C-135/08, Rottmann.
[35] COM(2019) 12 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

V nadväznosti na túto správu Komisia zriadila skupinu expertov z členských štátov v oblasti systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom, ktorej úlohou bolo i) pozrieť sa na konkrétne riziká vyplývajúce zo systémov na udeľovanie občianstva investorom; ii) vytvoriť do konca roka 2019 spoločný súbor bezpečnostných kontrol a iii) riešiť aspekty transparentnosti a dobrej správy v súvislosti s vykonávaním oboch systémov udeľovania občianstva a povolení na pobyt investorom[36].

Počas sledovaného obdobia Komisia riešila 98 sťažností, takmer 1 400 listov/individuálnych žiadostí o informácie, 48 otázok a 10 petícií z Európskeho parlamentu v oblasti občianstva EÚ a práv, ktoré z neho vyplývajú, najmä v súvislosti s informáciami o dôsledkoch brexitu na práva občanov EÚ.

4.2. Vývoj judikatúry

V období rokov 2016 až 2019 sa Súdny dvor zaoberal 29 prípadmi, ktoré sa týkali občianstva EÚ vrátane prípadov diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, straty občianstva EÚ z dôvodu straty štátneho občianstva členského štátu alebo odvodeného práva na pobyt štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov EÚ[37].

Vo veci **Tjebbes a i.**[38] Súdny dvor potvrdil všeobecnú legitimitu cieľa členských štátov zabezpečiť, aby medzi štátom a jeho štátnymi príslušníkmi existovala skutočná väzba. Táto legitimita však nezbavuje členské štáty povinnosti zabezpečiť, aby sa (v individuálnych prípadoch) pri strate občianstva členského štátu *ex lege* náležite dodržiavala zásada proporcionality v prípadoch, keď by strata štátneho občianstva znamenala stratu občianstva EÚ a práv, ktoré z neho vyplývajú[39].

Súdny dvor sa preto domnieval, že v súlade so zásadou proporcionality právne predpisy členského štátu, ktorými sa upravuje strata štátneho občianstva, musia umožňovať „individuálne preskúmanie dôsledkov vyplývajúcich z tejto straty na [dotknutú osobu a členov jej rodiny] z hľadiska práva Únie“[40]. Okrem toho v prípadoch, keď sa po takomto preskúmaní zistí, že strata občianstva EÚ (v dôsledku automatickej straty štátneho občianstva členského štátu) nie je zlučiteľná s právom EÚ, malo by byť možné občianstvo opätovne nadobudnúť *ex tunc*[41].

5. PRÁVO NA SLOBODNÝ POHYB A POBYT NA ÚZEMÍ ČLENSKÝCH ŠTÁTOV (ČLÁNOK 20 ODS. 2 A ČLÁNOK 21 ZFEÚ)

5.1. Úvod

[36] Pozri https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.
[37] Súdny dvor Európskej únie (2020). Výročná správa 2019: Súdna činnosť. Luxemburg, február 2020, strana 161, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-20-001-sk-c.pdf.
[38] Vec C-221/17 Tjebbes a i.
[39] C-221/17 Tjebbes a i., bod 40.
[40] C-221/17 Tjebbes a i., bod 41.
[41] C-221/17 Tjebbes a i., bod 42.

Podľa článku 20 ods. 2 písm. a) a článku 21 ZFEÚ majú občania Únie právo na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov, pričom toto právo podlieha obmedzeniam a podmienkam stanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie[42].

Väčšina občanov toto právo podporuje[43] a vníma ho ako jednu z hlavných výhod členstva v EÚ.[44] Navyše viac než polovica občanov EÚ hovorí, že pri ceste do zahraničia profituje z toho, že na hraniciach je menej kontrol alebo tam nie sú žiadne kontroly[45]. Väčšina Európanov tvrdí, že voľný pohyb osôb, tovaru a služieb v rámci Európskej únie je najpozitívnejším výsledkom EÚ[46]. V prieskume uskutočnenom na jar 2020 sa 83 % občanov EÚ zhodlo, že voľný pohyb občanov EÚ v rámci EÚ znamenal pre hospodárstvo ich krajiny celkový prínos[47].

V roku 2018 viac ako 16 miliónov občanov EÚ žilo alebo pracovalo v inej krajine EÚ ako vo svojej krajine štátnej príslušnosti. Oveľa väčší počet občanov EÚ dočasne navštívil iné krajiny EÚ na účely dovolenky, návštevy priateľov a rodiny a podnikania.

Migrujúci občania EÚ a ich rodinní príslušníci môžu nájsť informácie o svojom práve na pobyt v iných členských štátoch na portáli Vaša Európa[48]. Portál Vaša Európa zároveň umožňuje prístup k informáciám o jednotlivých krajinách, čím plní svoju úlohu „jednotnej digitálnej brány“ EÚ[49].

Komisia v sledovanom období riešila 950 sťažností od občanov, 6 128 otázok a 140 petícií zo strany Európskeho parlamentu v súvislosti s uplatňovaním práva na voľný pohyb. Mnohé sa týkali práva na vstup a pobyt rodinných príslušníkov občanov EÚ z krajín mimo EÚ (podmienky udeľovania víz a pobytových preukazov, ďalšie formality), a podmienok, za ktorých môžu občania EÚ uplatňovať svoje právo na voľný pohyb.

Migrujúci občania EÚ, ktorí sú negatívne ovplyvnení nesprávnym uplatňovaním práva EÚ zo strany subjektov verejného sektora, môžu získať pomoc od siete SOLVIT[50], ktorá bola zriadená so zámerom rýchlo reagovať a hľadať riešenia na vnútroštátnej úrovni. V rokoch 2016 až 2018 sieť SOLVIT riešila okolo 1 930 prípadov týkajúcich sa voľného pohybu osôb[51].

---

[42] Pozri najmä smernicu 2004/38/ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 30.4.2004, s. 77) (ďalej len „smernica o voľnom pohybe“).

[43] 81 % respondentov osobitného Eurobarometra 486, 2019.

[44] 60 % respondentov štandardného Eurobarometra 91, jar 2019.

[45] 56 % respondentov štandardného Eurobarometra 91, jar 2019.

[46] 60 % respondentov osobitného Eurobarometra 486, 2019.

[47] Rýchly prieskum Eurobarometra 485, jar 2020.

[48] https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_sk.htm.

[49] Nariadenie (EÚ) 2018/1724 o zriadení jednotnej digitálnej brány na poskytovanie prístupu k informáciám, postupom a asistenčným službám a službám riešenia problémov.

[50] SOLVIT je služba, ktorú poskytujú vnútroštátne správne orgány v rámci EÚ a EHP. Národné centrá SOLVIT prijímajú sťažností občanov a spolupracujú prostredníctvom online databázy s cieľom pomôcť im riešiť ich problémy mimosúdnou cestou a bezplatne.

[51] https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.

Občania sa s otázkami o svojich osobných právach v EÚ môžu obrátiť aj na službu Vaša Európa – Poradenstvo[52], ktorá poskytuje bezplatné prispôsobené právne poradenstvo. Službu Vaša Európa – Poradenstvo spravuje Komisia, pričom funguje prostredníctvom jej externého dodávateľa, ktorým je Európska služba pre občiansku činnosť (ECAS). V rokoch 2016 až 2020 služba Vaša Európa – Poradenstvo prijala viac než 42 000 otázok týkajúcich sa postupov vstupu a práva na pobyt a viac než 2 300 otázok týkajúcich sa politických a justičných práv.

Občania EÚ sa môžu obrátiť aj na centrum Komisie Europe Direct (EDCC)[53], ktoré občanom EÚ poskytuje všeobecné informácie o EÚ a poradenstvo o právach občanov EÚ. V rokoch 2016 až 2019 dostalo centrum EDCC spolu 5 251 otázok o voľnom pohybe osôb.

Okrem toho môžu migrujúci pracovníci v EÚ požiadať o pomoc vnútroštátne orgány zriadené v súlade so smernicou 2014/54[54].

Komisia s cieľom prispieť k voľnému pohybu osôb so zdravotným postihnutím v období rokov 2016 až 2018 realizovala pilotný projekt týkajúci sa preukazu EÚ pre osoby so zdravotným postihnutím[55].

Komisia vytvorila nástroj elektronického vzdelávania o práve na slobodný pohyb, ktorý je určený pre miestne správy na prehĺbenie ich znalostí o smernici 2004/38 (smernica o voľnom pohybe) a právach, ktoré z nej vyplývajú. Tento nástroj elektronického vzdelávania je dostupný v 23 jazykoch a obsahuje samohodnotiaci test a online kurz pre začiatočníkov aj pokročilých používateľov.

5.2. Vývoj judikatúry

5.2.1. Vývoj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie týkajúcej sa práva na voľný pohyb a (odvodeného) práva na pobyt

Súdny dvor vydal viacero rozsudkov vo vzťahu k článku 21 ZFEÚ (vrátane jeho vykonávania prostredníctvom smernice o voľnom pohybe), ako aj právu na pobyt odvodenému od občianstva EÚ na základe článku 20 ZFEÚ[56].

Prvý súbor prípadov sa týka otázky, ktorí občania EÚ a ich rodinní príslušníci sa môžu v prípade práva na pobyt odvolať na smernicu 2004/38.

Vo veci **Lounes**[57] Súdny dvor rozhodol, že občan EÚ, ktorý využil právo na voľný pohyb na to, aby sa zdržiaval v inom členskom štáte EÚ, a ktorý medzičasom získal štátne občianstvo

[52] https://europa.eu/youreurope/advice/index_sk.htm
[53] https://europa.eu/european-union/contact_sk.
[54] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/54/EÚ zo 16. apríla 2014 o opatreniach na uľahčenie výkonu práv udelených pracovníkom v súvislosti so slobodou pohybu pracovníkov.
[55] Zaviedla dobrovoľné vzájomné uznávanie zdravotného postihnutia a podporovala prístup osôb so zdravotným postihnutím ku kultúre, k športu a voľnočasovým aktivitám v ôsmich krajinách, ktoré sa do projektu zapojili: Belgicko, Cyprus, Estónsko, Fínsko, Malta, Rumunsko, Slovinsko a Taliansko.
[56] V tejto časti sa nebudeme zaoberať rozsudkami Súdneho dvora Európskej únie založenými primárne na štatúte „pracovníka v rámci Únie“ podľa článku 45 a nasl. ZFEÚ.

hostiteľského členského štátu, ale zároveň si zachoval štátne občianstvo členského štátu pôvodu, sa napriek tomu, že už nie je považovaný za oprávnenú osobu podľa smernice 2004/38, môže naďalej odvolávať na práva vyplývajúce z článku 21 ZFEÚ[58]. Právo na pobyt pre rodinných príslušníkov daného občana EÚ (s dvojitým občianstvom) môže byť tiež odvodené priamo z článku 21 ZFEÚ, a to za podmienok, ktoré nesmú byť prísnejšie ako podmienky stanovené v smernici 2004/38[59]. Súdny dvor objasnil, že súčasťou práva na voľný pohyb je právo viesť normálny rodinný život[60].

Vo veci **Gusa**[61] Súdny dvor rozhodol, že právo zachovať si štatút „pracovníka alebo samostatne zárobkovo činnej osoby“ po ukončení hospodárskej činnosti v prípadoch uvedených v článku 7 ods. 3 smernice 2004/38 [konkrétnejšie v písmene b), ak je občan EÚ „riadne zaregistrovan[ý] ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo [bol] zamestnan[ý] viac ako jeden rok, a [zaevidoval] sa ako uchádzač o zamestnanie“] sa vzťahuje aj na migrujúcich občanov EÚ, ktorí predtým, než nedobrovoľne ukončili hospodársku činnosť, boli samostatne zárobkovo činní[62].

Vo veci **Coman**[63] Súdny dvor poskytol výklad pojmu „manželský partner“ občana EÚ uvedeného v článku 2 ods. 2 písm. a) smernice 2004/38[64] a rozhodol, že ide o autonómne vymedzenie vyplývajúce z práva EÚ, nezávisle od právnych predpisov členských štátov. Súdny dvor rozhodol, že ak vracajúci sa občan EÚ (predtým) využil právo na voľný pohyb a skutočne sa zdržiaval v inom členskom štáte EÚ, pričom v tomto hostiteľskom členskom štáte rozvinul alebo začal rodinný život so štátnym príslušníkom (tretieho štátu) rovnakého pohlavia formou právoplatného manželstva uzavretého v hostiteľskom členskom štáte, právo EÚ bráni tomu, aby bolo na základe vnútroštátnej právnej úpravy manželskému partnerovi rovnakého pohlavia vracajúceho sa občana EÚ odmietnuté odvodené právo na vstup a pobyt na základe neuznania manželstva osôb rovnakého pohlavia v dotknutom (domovskom) členskom štáte[65]. Dotknutý členský štát musí takúto osobu považovať za manželského partnera na účely toho, aby jej povolil uplatňovať práva, ktoré jej vyplývajú z práva EÚ. Zároveň nie je potrebné, aby mal členský štát vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch zakotvený inštitút manželstva medzi osobami rovnakého pohlavia[66].

---

[57] Súdny dvor Európskej únie, 14. novembra 2017, vec C-165/16 Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862.
[58] C-165/16 Lounes, body 45 až 58. Je potrebné poznamenať, že Súdny dvor osobitne zdôraznil, že smernica 2004/38 prestáva platiť pre migrujúcich občanov EÚ, ktorí medzičasom získali občianstvo hostiteľského členského štátu. Pozri vec C-165/16 Lounes, body 31 až 44.
[59] C-165/16 Lounes, body 59 až 61.
[60] C-165/16 Lounes, bod 52.
[61] Súdny dvor Európskej únie, 20. decembra 2017, vec C-442/16 Florea Gusa/Minister for Social Protection a i., ECLI:EU:C:2017:1004.
[62] C-442/16 Gusa, body 35 až 45.
[63] Súdny dvor Európskej únie, 5. júna 2018, vec C-673/16 Relu Adrian Coman a i./Inspectoratul General pentru Imigrări a i., ECLI:EU:C:2018:385.
[64] C-673/16 Coman, body 33 až 36.
[65] C-673/16 Coman, body 38 až 40 a body 52 až 55.
[66] C-673/16 Coman, bod 45.

Vo veci **Altiner a Ravn**[67] Súdny dvor rozhodol, že právo EÚ nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá odmieta priznať odvodené právo na pobyt rodinnému príslušníkovi vracajúceho sa občana EÚ, keď tento rodinný príslušník nevstúpil na územie členského štátu pôvodu občana EÚ v rámci „prirodzenej súvislosti“ s návratom daného občana EÚ do tohto členského štátu[68]. Podmienkou je, že sa v rámci tejto vnútroštátnej právnej úpravy v súvislosti s celkovým posúdením požaduje, aby sa zohľadnili ďalšie relevantné faktory, na základe ktorých sa môže ukázať, že napriek času, ktorý uplynul medzi návratom občana EÚ do daného členského štátu a vstupom jeho rodinného príslušníka, ktorý je občanom tretej krajiny, rodinný život, ktorý rozvinuli alebo začali v hostiteľskom členskom štáte, nebol ukončený[69].

Vec **Tarola**[70] sa týkala občana EÚ, ktorý uplatnil svoje právo na slobodu pohybu tak, že sa zamestnal v hostiteľskom členskom štáte na obdobie 2 týždňov na základe inej zmluvy, ako je pracovná zmluva na dobu určitú, predtým, než sa stal nedobrovoľne nezamestnaným. Súdny dvor poskytol výklad článku 7 ods. 1 písm. a) a ods. 3 písm. c) smernice 2004/38/ES a usúdil, že občan si v takejto situácii zachováva štatút pracovníka (a tým aj právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte) na obdobie najmenej 6 mesiacov, ak dotknutá osoba skutočne mala štatút pracovníka, než sa stala nedobrovoľne nezamestnanou, a zaregistrovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce[71]. Okrem toho Súdny dvor konštatoval, že akýkoľvek nárok na dávky sociálneho zabezpečenia alebo sociálnu pomoc vyplývajúci z vnútroštátneho práva môže byť podmienený uvedeným obdobím zamestnania, a to v takom rozsahu, v akom sa na základe zásady rovnakého zaobchádzania rovnaká podmienka vzťahuje na štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu[72].

Vec **Bajratari**[73] sa týka výkladu článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38/ES – pobyt na základe dostatočných zdrojov a komplexného krytia nemocenského poistenia. Táto vec sa týkala štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý bol rodičom maloletého občana EÚ a ktorý sa snažil dovolať svojho odvodeného práva na pobyt v hostiteľskom členskom štáte ako osoba, ktorej bolo skutočne zverené do starostlivosti neplnoleté dieťa, ktoré je občanom EÚ s pobytom na základe článku 7 ods. 1 písm. b). Súdny dvor rozhodol, že maloletý občan EÚ má dostatočné zdroje na to, aby sa nestal neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia svojho pobytu, pričom tieto zdroje pochádzajú z príjmov z činnosti, ktorú v tomto členskom štáte protizákonne vykonáva jeho rodič, štátny príslušník tretej krajiny, bez povolenia na pobyt a bez pracovného povolenia[74]. Súdny dvor

[67] Súdny dvor Európskej únie, 27. júna 2018, vec C-230/17 Erdem Deha Altiner a Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, ECLI:EU:C:2018:497.
[68] C-230/17 Altiner a Ravn, body 30 až 34.
[69] C-230/17 Altiner a Ravn, bod 35.
[70] Súdny dvor Európskej únie, 11. apríla 2019, vec C-483/17 Neculai Tarola/Minister for Social Protection, ECLI:EU:C:2019:309.
[71] C-483/17 Tarola, body 45 až 52.
[72] C-483/17 Tarola, body 55 až 57.
[73] Súdny dvor Európskej únie, 2. októbra 2019, vec C-93/18 Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.
[74] C-93/18 Bajratari, bod 53.

zároveň rozhodol, že podmienky na obmedzenie práva na pobyt maloletého občana EÚ z dôvodu zachovania verejného poriadku neboli splnené[75].

Druhý súbor rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie sa týka obmedzenia práva na pobyt a vyhostenia podľa smernice 2004/38.

Vo veci **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**[76] Súdny dvor pripomenul, že rozhodnutia o vyhostení v súlade so smernicou 2004/38 musia byť založené výlučne na osobnom správaní dotknutého jednotlivca (občana EÚ). Skutočnosť, že dotknutá osoba si v čase prijatia rozhodnutia o vyhostení odpykávala trest odňatia slobody bez perspektívy prepustenia na slobodu v blízkej budúcnosti, „nevylučuje, že jej správanie […] predstavuje hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti hostiteľského členského štátu, ktorá je skutočná a existujúca“[77], na účely prijatia takéhoto rozhodnutia.

Vo veci **Petrea**[78] Súdny dvor okrem iného stanovil, že členský štát môže zrušiť registračné potvrdenie omylom vydané občanovi EÚ, ktorý bol vyhostený a vrátil sa napriek tomu, že sa na neho stále vzťahovalo rozhodnutie o zákaze pobytu (podľa smernice 2004/38)[79]. Dotknutý občan EÚ má podľa článku 32 smernice 2004/38 nárok podať žiadosť o zrušenie daného zákazu pobytu. Takýto občan však nemá právo na pobyt (podľa smernice 2004/38) v čase, keď sa jeho žiadosť skúma[80].

Vo veci **B a Vomero**[81] Súdny dvor objasnil viacero problémov v súvislosti s ustanoveniami smernice 2004/38, ktoré sa týkajú posilnenej ochrany pred vyhostením podľa článku 28 ods. 3 písm. a) smernice a jej požiadaviek najmä vo vzťahu k trestu odňatia slobody. Súdny dvor rozhodol, že na to, aby mal občan EÚ nárok na posilnenú ochranu pred vyhostením, musí mať právo na trvalý pobyt[82]. Súdny dvor okrem toho objasnil, že akumulované obdobie (neprerušeného) predchádzajúceho pobytu potrebného na posilnenú ochranu pred vyhostením sa musí počítať od dátumu vydania prvotného rozhodnutia o vyhostení[83]. To, či bola doba pobytu požadovaná na posilnenú ochranu pred vyhostením prerušená obdobím pobytu vo väzení pred rozhodnutím o vyhostení, sa musí stanoviť na základe celkového posúdenia toho, či bez ohľadu na tento pobyt vo väzení neboli narušené integračné väzby medzi občanom EÚ a hostiteľským členským štátom[84]. Medzi relevantné faktory v tomto celkovom posúdení patrí „sila integračných väzieb vytvorených s hostiteľským členským štátom predtým, ako bola dotknutá osoba uväznená, povaha trestného činu, ktorý viedol k danému odňatiu

[75] C-93/18 Bajratari, bod 52.
[76] Súdny dvor Európskej únie, 13. júla 2017, vec C-193/16 E/Subdelegación del Gobierno en Álava, ECLI:EU:C:2017:542.
[77] C-193/16 E/Subdelegación del Gobierno en Álava, body 19 až 26.
[78] Súdny dvor Európskej únie, 14. septembra 2017, vec C-184/16 Ovidiu-Mihăiţă Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, ECLI:EU:C:2017:684. Časti rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci Petrea sa preskúmajú v časti 5.2.3 tohto prehľadu.
[79] C-184/16 Petrea, body 30 až 42.
[80] C-184/16 Petrea, body 43 až 48.
[81] Súdny dvor Európskej únie, 17. apríla 2018, spojené veci C-316/16 a C-424/16 B/Land Baden-Württemburg a Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.
[82] Spojené veci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 44 až 55.
[83] Spojené veci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 64 a 65 a body 85 až 94.
[84] Spojené veci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 66 až 82.

slobody, a okolnosti, za ktorých došlo k jeho spáchaniu, ako aj správanie dotknutej osoby počas jej pobytu vo väzení“[85].

Vo veci **K a HF**[86] Súdny dvor rozhodol, že skutočnosť, že občanovi EÚ (alebo jeho rodinnému príslušníkovi) bol zamietnutý azyl na základe článku 1F Ženevského dohovoru nemôže *automaticky* viesť k záveru, že jeho samotná prítomnosť predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre základný záujem spoločnosti, ako sa vyžaduje v (článku 27) smernice 2004/38[87]. Potrebu obmedziť občanovi EÚ alebo rodinnému príslušníkovi občana EÚ slobodu pohybu a pobytu je nutné posudzovať individuálne[88] a na základe pravidiel o voľnom pohybe. Príslušné vnútroštátne orgány musia ďalej zvážiť, či i) je prijatie takýchto opatrení týkajúcich sa verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti v súlade so zásadou proporcionality a zohľadniť pritom práva občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov a ii) sú možné iné opatrenia, ktoré by menej zasahovali do slobody pohybu[89].

Tretí súbor rozhodnutí Súdneho dvora v rámci referenčného obdobia sa týka práva na voľný pohyb a pobyt odvodeného podľa článkov 20 a 21 ZFEÚ.

Vo veci **Rendón Marín**[90] Súdny dvor rozhodol, že právo EÚ automaticky zabraňuje zamietnutiu odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, ktorý má vo výlučnej starostlivosti „migrujúceho“ a „statického“ maloletého občana EÚ, výhradne na základe predchádzajúceho záznamu v registri trestov[91]. Súdny dvor potvrdil svoje rozhodnutie o zabránení automatickému zamietnutiu odvodeného práva na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, ktorý je rodičom maloletého občana EÚ, ktorý je na ňom závislý, výlučne na základe záznamu rodiča v registri trestov, aj vo veci **CS**[92]. Vo veciach Rendón Marín aj CS však Súdny dvor priznáva členským štátom možnosť obmedziť právo na pobyt vyplývajúce z článkov 20 a 21 ZFEÚ, pokiaľ každé takéto obmedzenie vychádza z individuálneho posúdenia a akékoľvek vyhostenie alebo obmedzenie práva na pobyt je založené na „existencii skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť“[93].

Vo veci **Chavez-Vilchez a i.**[94] bol Súdny dvor prizvaný, aby objasnil, do akej miery právo na pobyt vyplývajúce z článku 20 ZFEÚ (po sérii rozsudkov Súdneho dvora počínajúc vecou

[85] Spojené veci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, bod 83.
[86] Súdny dvor Európskej únie, 2. mája 2018, spojené veci C-331/16 a C-366/16 K/Staatssecretaris van Veligheid en Justitie a HF/Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:296.
[87] Spojené veci C-331/16 a C-366/16 K a HF, bod 51.
[88] Spojené veci C-331/16 a C-366/16 K a HF, body 39 až 49 a body 52 až 60.
[89] Spojené veci C-331/16 a C-366/16 K a HF, body 61 až 64.
[90] Súdny dvor Európskej únie, 13. septembra 2016, vec C-165/14 Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, ECLI:EU:C:2016:675.
[91] C-165/14 Rendón Marín, body 63 až 67 a body 81 až 87.
[92] Súdny dvor Európskej únie, 13. septembra 2016, vec C-304/14 Secretary of State for the Home Department/CS, ECLI:EU:C:2016: 674, bod 41.
[93] V súvislosti s právom na pobyt vyplývajúcim z článku 20 ZFEÚ pozri vec C-165/14 Rendón Marín, body 83 až 86 a vec C-304/14 CS, body 36 až 42; v súvislosti s právom na pobyt vyplývajúcim z článku 21 ZFEÚ pozri vec C-165/14 Rendón Marín, body 55 až 62.
[94] Súdny dvor Európskej únie, 10. mája 2017, vec C-133/15 HC Chavez-Vilchez a i./Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank a i., ECLI:EU:C:2017:354.

Ruiz Zambrano[95]) závisí od možnosti rodiča, ktorý je občanom EÚ a nemá v skutočnej starostlivosti „statického“ maloletého občana EÚ, sa o toto dieťa postarať. Súdny dvor rozhodol, že príslušné orgány musia stanoviť, s ohľadom *inter alia* na článok 7 (ochrana súkromného a rodinného života) a článok 24 (zváženie najlepšieho záujmu dieťaťa) Charty základných práv Európskej únie, ktorý rodič má dieťa v skutočnej starostlivosti a či existuje vzťah závislosti s rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, na základe ktorého by dieťa muselo v praxi opustiť územie EÚ, ak by tomuto rodičovi bolo zamietnuté právo na pobyt[96]. Súdny dvor rozhodol, že na účely takéhoto posúdenia je okolnosť, že druhý rodič, ktorý je občanom EÚ, je skutočne schopný a pripravený prevziať výlučnú zodpovednosť za každodennú a skutočnú starostlivosť o dieťa, relevantná. To však samo osebe nie je dostatočné na to, aby bolo možné konštatovať, že medzi rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, a dieťaťom neexistuje taký vzťah závislosti, aby bolo toto dieťa nútené opustiť územie EÚ v prípade, že bude danému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny odopreté právo na pobyt[97]. Súdny dvor zopakoval, že medzi relevantné faktory pri posudzovaní zo strany príslušných orgánov patrí „*otázk[a], či právnu, finančnú alebo emocionálnu starostlivosť o toto dieťa zabezpečuje rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny*“[98]. Súdny dvor ďalej dodal, že posudzovanie týchto faktorov sa „*[v] najlepšom záujme dotknutého dieťaťa [...] musí zakladať na zohľadnení všetkých okolností prejednávanej veci, a to najmä jeho veku, fyzického a emočného vývoja, úrovne jeho citovej väzby tak s rodičom, ktorý je občanom Únie, ako aj s rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, a tiež rizika, ktoré by odlúčenie od tohto rodiča znamenalo pre citovú rovnováhu tohto dieťaťa*“[99].

Vec **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**[100] sa týkala článku 20 ZFEÚ. Súdny dvor rozhodol, že článok 20 bráni tomu, aby členský štát zamietol žiadosť o zlúčenie rodiny, ktorú podal manželský partner, štátny príslušník tretej krajiny, občana EÚ, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu a ktorý nikdy nevykonal svoje právo na voľný pohyb, a to len z toho dôvodu, že tento občan EÚ nemá pre seba a svojho manželského partnera dostatočné zdroje na to, aby sa nestal záťažou pre vnútroštátny systém sociálnej pomoci, bez toho, aby sa preskúmalo, či existuje taký vzťah závislosti medzi občanom EÚ a jeho manželským partnerom, ktorý by v prípade odmietnutia odvodeného práva na pobyt tomuto manželskému partnerovi spôsoboval, že občan EÚ bude nútený opustiť územie EÚ a bude tak pozbavený práva, ktoré mu priznáva jeho postavenie. Preto ak príslušný vnútroštátny orgán dostane žiadosť od štátneho príslušníka tretej krajiny na udelenie práva na pobyt na účely zlúčenia rodiny s občanom EÚ, ktorý je štátnym príslušníkom dotknutého členského štátu, tento orgán musí na základe dôkazov, ktoré štátny príslušník tretej krajiny a dotknutý občan EÚ musia predložiť, a prípadných vykonaných zisťovaní posúdiť, či medzi týmito dvoma

[95] Vec C-34/09.
[96] C-133/15 Chavez-Vilchez a i., bod 70.
[97] C-133/15 Chavez-Vilchez a i., bod 71.
[98] C-133/15 Chavez-Vilchez a i., bod 68.
[99] C-133/15 Chavez-Vilchez a i., bod 71.
[100] Súdny dvor Európskej únie, 27. februára 2020, vec C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real/RH, ECLI:EU:C:2020:119.

osobami existuje taký vzťah závislosti, že tomuto štátnemu príslušníkovi musí byť v zásade priznané odvodené právo na pobyt na základe článku 20 ZFEÚ.

5.2.2. Vývoj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie týkajúcej sa práva na vstup a pobyt „iných rodinných príslušníkov" občanov EÚ

Pokiaľ ide o právo na vstup, Súdny dvor vo veci **Ryanair Designated Activity Company**[101] objasnil, že rodinní príslušníci občanov EÚ z krajín mimo EÚ, vlastniaci preukaz o trvalom pobyte vydaný na základe článku 20 smernice 2004/38/ES jedným členským štátom sú podľa článku 5 ods. 2 oslobodení od povinnosti mať vízum na vstup na územie ďalšieho členského štátu. Toto oslobodenie od vízovej povinnosti platí aj vtedy, keď bol preukaz vydaný členským štátom, ktorý nepatrí do schengenského priestoru. Záver rozhodnutia je, že držiteľ takéhoto preukazu má právo vstúpiť na územie členského štátu bez víz, len na základe predloženia tohto preukazu, bez potreby dodatočného overovania jeho postavenia rodinného príslušníka alebo iného dodatočného dokazovania.

Súdny dvor okrem toho v rámci referenčného obdobia vydal dva rozsudky, v ktorých bližšie objasňuje analogické uplatňovanie článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 a svoje predchádzajúce rozhodnutie vo veci Rahman[102].

Vo veci **Banger**[103] Súdny dvor rozhodol, že článkom 21 ZFEÚ sa od členských štátov požaduje, aby umožnili vstup a pobyt vzdialenejších rodinných príslušníkov svojich vlastných vracajúcich sa štátnych príslušníkov, na základe analogicky uplatnených podmienok článku 3 ods. 2 smernice 2004/38[104]. Pri posudzovaní žiadosti o pobyt podľa článku 3 ods. 2 sa rovnako uplatňujú požiadavky, aby takýchto žiadateľov určitým spôsobom zvýhodnili v porovnaní so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí takéto rodinné prepojenia nemajú, a aby vykonali rozsiahle preskúmanie osobných okolností žiadateľa. Každé negatívne rozhodnutie v súvislosti s takouto žiadosťou je potrebné zdôvodniť[105]. Súdny dvor navyše rozhodol, že vzdialenejší rodinní príslušníci, ktorým bolo takéto povolenie na pobyt zamietnuté, musia mať prístup k opravnému prostriedku pred vnútroštátnym súdom. Vnútroštátny súd musí mať možnosť *„preskúmať, či sa rozhodnutie o odmietnutí opiera o dostatočne silný skutkový základ a či procesné záruky boli dodržané. Medzi tieto záruky patrí povinnosť príslušných vnútroštátnych orgánov vykonať rozsiahle preskúmanie osobných okolností žiadateľa a odôvodniť akékoľvek odopretie vstupu alebo pobytu"*[106].

---

[101] Súdny dvor Európskej únie, 18. júna 2020, vec C-754/18, Ryanair Designated Activity Company/Országos Rendőr-főkapitányság ECLI:EU:C:2020:478.
[102] Súdny dvor Európskej únie, 5. septembra 2012, vec C-83/11 Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman a i., ECLI:EU:C:2012:519.
[103] Súdny dvor Európskej únie, 12. júla 2018, vec C-89/17 Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, ECLI:EU:C:2018:570.
[104] C-89/17 Banger, body 27 až 34.
[105] C-89/17 Banger, body 36 až 41.
[106] C-89/17 Banger, body 42 až 52.

Vo veci **SM**[107] Súdny dvor najprv objasnil (podobne, ako v prípade pojmu „manželský partner“ vo veci Coman), že pojem „priamy potomok“ v článku 2 ods. 2 písm. c) smernice 2004/38 je autonómne vymedzenie vyplývajúce z práva EÚ, nezávisle od právnych predpisov členských štátov[108]. Podľa Súdneho dvora by sa mal tento pojem navyše vykladať zoširoka, pričom sa vzťahuje na „každý príbuzenský vzťah, či už biologický alebo právny“ (takže zahŕňa biologické aj osvojené deti). Nevzťahuje sa naopak na deti zverené do poručníctva, ktoré medzi dieťaťom a poručníkom nevytvára príbuzenský vzťah (vrátane detí patriacich pod alžírsky režim *kafala*)[109]. Súdny dvor osobitne poukazuje na to, že takéto deti patria do pôsobnosti článku 3 ods. 2 smernice 2004/38[110]. Členské štáty musia pri vykonávaní povinností, ktoré im vyplývajú z článku 3 ods. 2 a ktoré sa týkajú umožnenia vstupu a pobytu „iných rodinných príslušníkov“[111], využívať voľnú úvahu „v súlade a pri rešpektovaní“ ustanovení Charty základných práv Európskej únie vrátane práva na rodinný život (a jeho rešpektovania) (článok 7) a najlepšieho záujmu dieťaťa (článok 24)[112]. Okrem toho majú povinnosť *„vyváženým a racionálnym spôsobom posúdiť všetky aktuálne a relevantné okolnosti prípadu a zohľadniť pritom dotknuté záujmy, a najmä najlepší záujem daného dieťaťa“*[113]. Pri tomto posudzovaní treba zvážiť i) vek, v ktorom bolo dieťa zverené do poručníctva, a či dieťa od toho času žije so svojím poručníkom; ii) intenzitu citových vzťahov; iii) mieru, do akej je dieťa od poručníka závislé, a iv) prípadné konkrétne a individuálne riziko, že sa dotknuté dieťa môže stať obeťou vykorisťovania, zneužívania alebo obchodovania s ľuďmi. Ak posúdenie vedie k záveru, že dieťa a jeho poručník majú viesť skutočný rodinný život a že toto dieťa je od svojho poručníka závislé, vzhľadom na základné právo na rešpektovanie rodinného života a najlepší záujem dieťaťa sa v zásade vyžaduje, aby hosťovský členský štát priznal uvedenému dieťaťu právo na vstup a pobyt ako „inému rodinnému príslušníkovi“[114].

5.2.3. Vývoj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie v oblasti procesných aspektov práva na voľný pohyb a pobyt

V rámci referenčného obdobia vydal Súdny dvor aj tri rozsudky relevantné pre procesné práva a normy uplatňované na základe smernice o voľnom pohybe.

Vo veci **Petrea** bol Súdny dvor (zároveň) vyzvaný, aby zvážil viaceré otázky týkajúce sa procesných aspektov smernice 2004/38. Táto vec sa týkala občana EÚ, ktorý opätovne vstúpil na územie členského štátu napriek tomu, že sa na neho vzťahovalo rozhodnutie o zákaze pobytu vydané danou krajinou. Súdny dvor vo veci Petrea rozhodol, že členské štáty majú právo upraviť vyhostenie takéhoto migrujúceho občana EÚ prostredníctvom vnútroštátneho postupu, v rámci ktorého sa preberá smernica 2008/115 (pre návrat štátnych

[107] Súdny dvor Európskej únie, 26. marca 2019, vec C-129/18 SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, ECLI:EU:C:2019:248.
108C-129/18, SM, body 50 až 51.
[109] C-129/18 SM, body. 52 až 56.
[110] C-129/18 SM, body 57 až 59.
[111]C-129/18 SM, body 60 až 63 a bod 68.
[112] C-129/18 SM, body 64 až 67.
[113] C-129/18 SM, bod 68.
[114] C-129/18 SM, body 69 až 72.

príslušníkov tretích krajín), pod podmienkou, že sa uplatňujú opatrenia na prebratie smernice 2004/38, ktoré sú priaznivejšie pre občanov EÚ[115]. Súdny dvor okrem toho rozhodol, že členské štáty môžu stanoviť, že osoby sa nemôžu dovolávať nezákonnosti rozhodnutia o zákaze pobytu, ktoré bolo voči nim prijaté, aby tak napadli následné rozhodnutie o návrate, pokiaľ dotknutá osoba „z hľadiska ustanovení smernice 2004/38 účinne disponovala možnosťou včas napadnúť toto [rozhodnutie o zákaze pobytu]“[116]. Súdny dvor zároveň rozhodol, že hoci sa na základe článku 30 smernice 2004/38 ukladá členským štátom povinnosť oznámiť rozhodnutie prijaté podľa článku 27 (t. j. rozhodnutie o zákaze pobytu) dotknutým osobám tak, aby „boli schopné porozumieť [jeho] obsahu a dôsledkom pre [ne]“, v súvislosti s týmto oznámením nevzniká členskému štátu povinnosť oznámiť toto rozhodnutie v jazyku, ktorému daná osoba rozumie alebo o ktorom sa dá odôvodnene predpokladať, že mu rozumie, keď o to v tomto zmysle nepožiadala[117].

Vo veci **Chenchooliah**[118] Súdny dvor rozhodol, že článok 15 smernice 2004/38/ES sa vzťahuje na vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželským partnerom občana EÚ a ktorý prišiel o právo na pobyt v členskom štáte na základe smernice 2004/38/ES v dôsledku odchodu občana EÚ z daného členského štátu[119]. Súdny dvor dospel k záveru, že keďže manželský partner už viac nemá oprávnenie na pobyt v hostiteľskom štáte na základe smernice 2004/38/ES v dôsledku odchodu občana EÚ, jeho vyhostenie sa spravuje smernicou 2004/38/ES[120]. To znamená, že hostiteľský členský štát nesmie za žiadnych okolností do takéhoto rozhodnutia o vyhostení zahrnúť zákaz vstupu na územie a že sa v tomto prípade uplatňuje príslušná procedurálna ochrana stanovená v článkoch 30 a 31 smernice 2004/38/ES[121].

Vo veci **Diallo**[122] Súdny dvor objasnil, že v článku 10 ods. 1 smernice 2004/38 sa od členského štátu vyžaduje nielen to, aby prijal a oznámil rozhodnutie o žiadosti o pobytový preukaz rodinného príslušníka migrujúceho občana EÚ do 6 mesiacov, ale zároveň mu ukladá povinnosť v rovnakej šesťmesačnej lehote prijať rozhodnutie o zamietnutí vydania pobytového preukazu podľa tejto smernice (a oznámiť to dotknutej osobe)[123]. Súdny dvor ďalej objasnil, že právo EÚ, konkrétne smernica 2004/38, bráni členským štátom, aby v rámci vnútroštátneho práva stanovili, že uplynutie tejto šesťmesačnej lehoty automaticky znamená vydanie pobytového preukazu bez predchádzajúceho konštatovania, že dotknutá osoba skutočne spĺňa podmienky na pobyt v hostiteľskom členskom štáte v súlade s právom EÚ[124]. Súdny dvor navyše rozhodol, že po súdnom zrušení rozhodnutia o zamietnutí vydania pobytového preukazu musia príslušné vnútroštátne orgány prijať rozhodnutie o žiadosti

[115] C-184/16 Petrea, body 50 až 56.
[116] C-184/16 Petrea, body 57 až 65.
[117] C-184/16 Petrea, body 66 až 71.
[118] Súdny dvor Európskej únie, 10. septembra 2019, vec C-94/18 *Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality*, ECLI:EU:C:2019:693.
[119] C-94/18 Chenchooliah, body 73 až 79.
[120] C-94/18 Chenchooliah, body 73 až 79.
[121] C-94/18 Chenchooliah, body 80 až 88.
[122] Súdny dvor Európskej únie, 27. júna 2018, vec C-246/17 Ibrahim Diallo/État belge, ECLI:EU:C:2018:499.
[123] C-246/17 Diallo, body 33 až 42.
[124] C-246/17 Diallo, body 45 až 56.

o pobytový preukaz v primeranej lehote, ktorá nesmie v žiadnom prípade presiahnuť lehotu uvedenú v článku 10 ods. 1 smernice 2004/38. So zreteľom na zásadu účinnosti a „cieľ rýchleho vybavenia vyplývajúci zo smernice 2004/38“ a s ohľadom na skutočnosť, že štátny príslušník tretej krajiny zostáva až do vydania pobytového preukazu v situácii právnej neistoty, Súdny dvor výslovne zamietol myšlienku, aby po súdnom zrušení rozhodnutia o zamietnutí vydania pobytového preukazu mali príslušné orgány celú novú lehotu šiestich mesiacov na prijatie nového rozhodnutia[125].

5.2.4. Vývoj judikatúry Súdneho dvora Európskej únie v oblasti práv súvisiacich s uplatňovaním práva na voľný pohyb a pobyt

Súdny dvor v rámci referenčného obdobia ďalej vydal rozsudok týkajúci sa problémov, ktoré by potenciálne mohli brániť voľnému pohybu občanov EÚ, ktorý je zakotvený v článku 21 ZFEÚ.

Vo veci **Freitag**[126] bol Súdny dvor požiadaný, aby posúdil, či článok 21 ZFEÚ so zreteľom na predchádzajúce súdne rozhodnutia Súdneho dvora, počínajúc vecou Grunkin and Paul po vec Bogendorff von Wolffersdorff, bráni odmietnutiu uznať na základe vnútroštátnych právnych ustanovení (v tomto prípade nemeckého práva) zmenu mena osoby s dvojakým občianstvom (nemeckým/rumunským) uskutočnenú v druhom členskom štáte, ktorého je občan EÚ štátnym príslušníkom (t. j. v Rumunsku), pričom tento dotknutý občan EÚ v čase zmeny mena nemal obvyklé trvalé bydlisko v tomto druhom členskom štáte. Súdny dvor v podstate rozhodol, že článok 21 ZFEÚ bráni orgánom členského štátu v odmietnutí uznania mena jedného z jeho štátnych príslušníkov, ktoré bolo zákonne nadobudnuté v inom členskom štáte, ktorého je daná osoba rovnako štátnym príslušníkom. Dôvod je ten, že obmedzenie uznania zmeny mena „môže narušiť uplatňovanie práva […] slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov“, keďže hrozí reálne riziko, že by dotknutý občan EÚ s dvojakým občianstvom musel rozptýliť pochybnosti, pokiaľ ide o jeho vlastnú totožnosť, ako aj pochybnosti o pravosti predložených dokumentov alebo o pravdivosti informácií, ktoré sú v nich uvedené[127].

5.2.5. Prístup obyvateľov krajín EÚ s pobytom v inom členskom štáte k dávkam a/alebo sociálnej pomoci

Vo veci **A**[128] Súdny dvor pripomenul, že kompetenciu členského štátu organizovať svoje vzdelávacie systémy je nutné uplatňovať v súlade s článkom 21 ZFEÚ a pravidlá o priznávaní finančnej pomoci na vysokoškolské štúdium nesmú vytvárať neodôvodnené obmedzenie voľného pohybu[129]. Súdny dvor poukázal na to, že vnútroštátne pravidlá, ktoré znevýhodňujú niektorých štátnych príslušníkov len z toho dôvodu, že uplatnili svoje právo na voľný pohyb, predstavujú obmedzenie slobody priznanej článkom 21 ods. 1 ZFEÚ[130]. Preto

[125] C-246/17 Diallo, body 58 až 69.
[126] Súdny dvor Európskej únie, 8. júna 2017, vec C-541/15 Mircea Florian Freitag, ECLI:EU:C:2017:432.
[127] C-541/15 Freitag, body 35 až 39.
[128] Súdny dvor Európskej únie, 25. júla 2018, vec C- 679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601.
[129] C-679/16 A, body 58 až 59.
[130] C-679/16 A, bod 60.

Súdny dvor dospel k záveru, že články 20 a 21 ZFEÚ bránia tomu, aby rezidentovi členského štátu s ťažkým zdravotným postihnutím obec, v ktorej má bydlisko, odmietla poskytnúť dávku, akou je osobná asistencia dotknutá vo veci samej, z dôvodu, že sa zdržuje v inom členskom štáte na účely absolvovania vysokoškolského štúdia[131].

5.3. Činnosť Komisie

5.3.1. Uľahčovanie výkonu práva na voľný pohyb

Európska komisia v poslednom období prijala viacero opatrení v oblasti voľného pohybu (migrujúcich) občanov EÚ s cieľom zabezpečiť, aby členské štáty v^ plnej miere dodržiavali právo EÚ, vrátane konaní o nesplnení povinnosti v prípadoch nezlučiteľnosti vnútroštátnych právnych predpisov s právom EÚ.

Európska komisia zároveň prijala opatrenia v iných oblastiach práva EÚ s potenciálnym vplyvom na voľný pohyb migrujúcich občanov EÚ. Vo februári 2019 napríklad Európska komisia prijala odporúčanie, aby uľahčila občanom EÚ získanie (cezhraničného) prístupu k ich vlastným zdravotným údajom.

5.3.2. Posilnenie zabezpečenia preukazov totožnosti a dokladov o pobyte

V smernici o voľnom pohybe (2004/38/ES) sú stanovené podmienky výkonu práva na voľný pohyb a pobyt (dočasný aj trvalý) v EÚ pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov. V smernici sa stanovuje, že v spojení s platným preukazom totožnosti alebo pasom môžu občania EÚ a ich rodinní príslušníci vstupovať do iného členského štátu a žiť v ňom a požiadať o príslušnú dokumentáciu o pobyte. V smernici sa však neupravuje formát a normy preukazov totožnosti, ktoré sa majú používať na vstup do členských štátov EÚ alebo ich opustenie. Podobne sa v nej nestanovujú osobitné normy pre doklady o pobyte vydané občanom EÚ a ich rodinným príslušníkom z krajín mimo EÚ okrem názvu, ktorým treba tieto doklady rodinných príslušníkov označovať, t. j. „Pobytový preukaz rodinného príslušníka občana Únie“ (pozri článok 10 ods. 1 smernice 2004/38).

EÚ ponúka svojim občanom priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa riadenia vonkajších hraníc, azylu, prisťahovalectva a predchádzania trestnej činnosti a terorizmu a boja proti nim.

Mnohé z bezpečnostných opatrení EÚ sa opierajú o bezpečné cestovné doklady a doklady totožnosti – napríklad systematické kontroly zavedené Kódexom schengenských hraníc v Schengenskom informačnom systéme[132].

[131] C-679/16 A, bod 79.

[132] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/458 z 15. marca 2017, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) 2016/399, pokiaľ ide o posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach s použitím príslušných databáz.

V posledných rokoch boli zavedené normy EÚ pre niekoľko dokladov totožnosti a cestovných dokladov používaných v Európe.

V akčnom pláne z roku 2016 o zabezpečení dokladov sa riešilo riziko vyplývajúce z podvodných preukazov totožnosti a dokladov o pobyte[133] a v správe o občianstve za rok 2017 sa prijal záväzok analyzovať možnosti politiky s cieľom zlepšiť zabezpečenie preukazov totožnosti a dokladov o pobyte. Komisia vykonala posúdenie vplyvu, pri ktorom sa v prípade preukazov totožnosti a dokladov o pobyte zvážilo viacero možností v porovnaní so *status quo* vrátane právne nezáväzných opatrení, minimálnych spoločných požiadaviek a rozsiahlejšej harmonizácie. Usúdilo sa, že súčasný stav je neuspokojivý a rozsiahlejšia harmonizácia sa nepovažovala za primeranú.

To sú niektoré z dôvodov, prečo v apríli 2018 v rámci svojho opatrenia na vytvorenie skutočnej a účinnej bezpečnostnej únie[134] Komisia navrhla zlepšenie ochranných prvkov preukazov totožnosti občanov EÚ a pobytových preukazov ich rodinných príslušníkov z krajín mimo EÚ.

V júni 2019 Európsky parlament a Rada prijali nariadenie 2019/1157 o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a dokladov o pobyte vydávaných občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb[135]. Týmto nariadením sa zaviedli minimálne spoločné bezpečnostné normy, vďaka ktorým sa preukazy totožnosti a doklady o pobyte stali bezpečnejšími a spoľahlivejšími. Toto nariadenie sa bude uplatňovať od augusta 2021.

6. PRÁVO VOLIŤ A BYŤ VOLENÝ VO VOĽBÁCH DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A VOĽBÁCH DO EURÓPSKEHO PARLAMENTU [ČLÁNOK 20 ODS. 2 PÍSM. B) A ČLÁNOK 22 ZFEÚ]

6.1. Úvod

Podľa článku 20 ods. 2 písm. b) a článku 22 ZFEÚ majú všetci občania EÚ s pobytom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a voľbách do orgánov územnej samosprávy v členskom štáte pobytu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu.

Komisia v tejto súvislosti odpovedala na 43 sťažností, 57 listov/individuálnych žiadostí o informácie, 74 otázok a 21 petícií zo strany Európskeho parlamentu, ktoré sa týkali predovšetkým straty práva voliť alebo sa zúčastniť sa na referende.

[133] COM(2016) 790 final.
[134] https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en.
[135] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1157 z 20. júna 2019 o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a dokladov o pobyte vydávaných občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb (Ú. v. EÚ L 188, 12.7.2019, s. 67 – 78).

Po voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2019 dostala Komisia množstvo sťažností týkajúcich sa možnosti migrujúcich občanov EÚ účinne uplatniť svoje právo voliť v Spojenom kráľovstve[136], ako aj sťažností od občanov Rumunska v súvislosti s problémami, s ktorými sa stretli pri hlasovaní na rumunských konzulátoch v zahraničí[137].

6.2. Vývoj judikatúry

Súdny dvor na návrh španielskeho Najvyššieho súdu (Tribunal Supremo) na začatie prejudiciálneho konania vo veci **Junqueras Vies** z 19. decembra 2019[138] rozhodol, že článok 9 protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že:

– osoba, ktorá bola oficiálne vyhlásená za zvolenú do Európskeho parlamentu v čase, keď bola umiestnená do vyšetrovacej väzby v rámci trestného konania vedeného pre závažné trestné činy, ale ktorej nebolo povolené splniť určité požiadavky stanovené vnútroštátnym právom v nadväznosti na takéto vyhlásenie o zvolení a nebolo jej povolené dostaviť sa do Európskeho parlamentu s cieľom zúčastniť sa na jeho prvom zasadnutí, musí byť považovaná za osobu, ktorá požíva imunitu na základe tohto článku druhého odseku,

– z tejto imunity vyplýva zrušenie opatrenia o vyšetrovacej väzbe uvalenej na dotknutú osobu, aby sa mohla dostaviť do Európskeho parlamentu a splniť tam požadované formálne podmienky. Ak sa však príslušný vnútroštátny súd domnieva, že toto opatrenie treba zachovať po tom, čo dotknutá osoba získala postavenie poslanca Európskeho parlamentu, musí na základe článku 9 tretieho odseku toho istého protokolu v čo najkratšom čase požiadať Európsky parlament o pozbavenie uvedenej imunity.

6.3. Vývoj v oblasti práva voliť a opatrenia prijaté Komisiou

Komisia vo svojej správe o občianstve EÚ z roku 2017[139] vyzvala členské štáty, aby podporovali účasť na demokratickom živote tým, že budú lepšie informovať občanov o ich práve voliť a budú odstraňovať prekážky ich účasti. To bolo potvrdené v záveroch, ktoré vydala Rada 11. mája 2017[140].

Komisia uverejnila svoju poslednú správu o vykonávaní právnych predpisov EÚ v miestnych a komunálnych voľbách a o spôsoboch podpory volebného práva vo februári 2018[141]. Keďže občania EÚ stále viac migrujú a bývajú v iných členských štátoch, hlavnými obavami vyplývajúcimi zo správy bola nízka účasť migrujúcich občanov a potreba lepšieho zberu dát.

[136] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en.
[137] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en.
[138] C-502/19.
[139] http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=42022.
[140] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[141] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/TXT/?uri=CELEX:52018DC0044.

V septembri 2018 Komisia vydala balík opatrení na podporu slobodných a spravodlivých európskych volieb vrátane i) oznámenia[142]; ii) odporúčania o sieťach spolupráce pri voľbách, transparentnosti na internete, ochrane pred kybernetickými bezpečnostnými incidentmi a boji proti dezinformačným kampaniam v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu; iii) usmerňovacieho dokumentu[143] o uplatňovaní práva EÚ v oblasti ochrany údajov v kontexte volieb a iv) legislatívneho návrhu[144] na zavedenie sankcií za úmyselné zneužitie osobných údajov európskymi politickými stranami a nadáciami na účely ovplyvnenia výsledku volieb.

V súlade s týmito opatreniami Komisia podporovala členské štáty prostredníctvom stanovovania a organizovania zasadnutí európskej siete spolupráce v oblasti volieb[145]. Táto sieť združuje zástupcov orgánov členských štátov s právomocami v oblasti volebných záležitostí a umožňuje konkrétnu a praktickú výmenu názorov na rôzne témy súvisiace so zabezpečovaním slobodných a spravodlivých volieb vrátane ochrany údajov, kybernetickej bezpečnosti, transparentnosti, zvyšovania informovanosti a inkluzívnej a rovnocennej účasti.

7. PRÁVO NA OCHRANU DIPLOMATICKÝCH ALEBO KONZULÁRNYCH ORGÁNOV [ČLÁNOK 20 ODS. 2 PÍSM. C) A ČLÁNOK 23 ZFEÚ]

7.1. Úvod

Podľa článku 20 ods. 2 písm. c) a článku 23 ZFEÚ majú občania EÚ na území krajiny mimo EÚ, v ktorej ich členský štát pôvodu nemá zastúpenie, právo požívať ochranu diplomatických a konzulárnych úradov ktoréhokoľvek iného členského štátu za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu. O tomto práve vie 76 % občanov EÚ[146].

V sledovanom období Komisia v tejto súvislosti odpovedala na 10 sťažností, 8 listov/individuálnych žiadostí o informácie a 8 otázok zo strany Európskeho parlamentu. Týkali sa najmä vystavovania náhradných cestovných dokladov na účely návratu domov alebo nedostatočnej či diskriminačnej konzulárnej ochrany.

7.2. Vývoj v oblasti konzulárnej ochrany

Rada 18. júna 2019 prijala smernicu, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ, aktualizujú sa pravidlá, formát a ochranné prvky aktuálne používaného dokumentu[147]. Zjednodušujú sa tak formality pre nezastúpených občanov EÚ v krajinách mimo EÚ, ktorých cestovný pas alebo cestovný doklad sa stratil, bol odcudzený alebo zničený, s cieľom zabezpečiť, aby im iný členský štát poskytol náhradný cestovný doklad, a umožnil im tak

[142] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637.
[143] https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/SK/COM-2018-638-F1-SK-MAIN-PART-1.PDF.
[144] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636.
[145]https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_sk.
[146] Rýchly prieskum Eurobarometra 485, jar 2020.
[147]Smernica (EÚ) 2019/997 z 18. júna 2019, ktorou sa zavádza náhradný cestovný doklad EÚ a zrušuje rozhodnutie 96/409/SZBP, Ú. v. EÚ L 163, 20.6.2019, s. 1 – 12.

odcestovať domov. Po prijatí potrebných technických špecifikácií majú členské štáty dva roky na to, aby smernicu transponovali do vnútroštátneho práva.

Komisia zároveň naďalej rokuje o doložkách o súhlase a začleňuje ich do dvojstranných dohôd s krajinami mimo EÚ s cieľom zabezpečiť súhlas týchto krajín s tým, aby zastúpené členské štáty EÚ poskytovali pomoc nezastúpeným občanom EÚ.

8. PRÁVO OBRÁTIŤ SA S PETÍCIOU NA EURÓPSKY PARLAMENT A PRÁVO OBRÁTIŤ SA NA EURÓPSKEHO OMBUDSMANA [ČLÁNOK 20 ODS. 2 PÍSM. d) A ČLÁNOK 24 ODS. 2, 3 A 4 ZFEÚ]

8.1. Úvod

Článok 20 ods. 2 písm. d) a článok 24 ods. 2, 3 a 4 ZFEÚ sa týkajú iných práv oprávňujúcich občanov EÚ obracať sa na inštitúcie EÚ vrátane práva obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament a práva obrátiť sa na európskeho ombudsmana. Každý občan EÚ má právo písomne sa obrátiť na ktorúkoľvek inštitúciu, orgán, úrad alebo agentúru v jednom z úradných jazykov EÚ[148] a má právo na odpoveď v tom istom jazyku[149].

8.2. Právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament

Podľa článku 24 ods. 2 ZFEÚ majú občania EÚ právo obrátiť sa s petíciou na Európsky parlament v súvislosti so záležitosťami EÚ, ktoré sa ich týkajú, v ktoromkoľvek jazyku zmlúv a majú právo na odpoveď v tom istom jazyku. V roku 2018 dostal Výbor pre petície Európskeho parlamentu 1 220 petícií, čo je menej ako v roku 2017, keď dostal 1 271 petícií, a v roku 2016, keď dostal 1 569 petícií. V roku 2019 však tento počet stúpol na 1 357 petícií, z toho 938 bolo vyhlásených za prípustné. V roku 2018 stúpol počet petícií týkajúcich sa životného prostredia, ktoré sa stalo ich hlavnou témou, a tento trend pokračoval aj v roku 2019.

Od roku 2014 je k dispozícii webový portál pre petície[150], ktorý umožňuje jednoduché podávanie petícií online. Zatiaľ čo v roku 2014 boli petície v 80 % prípadov predložené e-mailom a vo zvyšných 20 % listom, v roku 2019 bolo 73,9 % prijatých petícií predložených cez webový portál[151].

8.3. Právo obrátiť sa na európskeho ombudsmana

Podľa článku 24 ods. 3 ZFEÚ majú občania EÚ právo obrátiť sa na európskeho ombudsmana, ktorý sa zaoberá sťažnosťami občanov na inštitúcie, orgány a agentúry EÚ.

[148] Pozri článok 55 ods. 1 ZEÚ.
[149] Toto ustanovenie uplatňujú všetky inštitúcie, orgány, úrady alebo agentúry EÚ, ak je to relevantné pri ich činnosti.
[150] https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/sk/main.
[151] https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378EN.pdf.

Problémy siahajú od zmluvných sporov až po porušovanie základných práv, nedostatočnú transparentnosť pri rozhodovaní a odmietnutie prístupu k dokumentom.

V období rokov 2017 až 2019 zaregistroval úrad ombudsmana viac než 6 000 sťažností, z čoho okolo 2 500 patrilo do jeho mandátu, a začal 1 395 vyšetrovaní. Väčšina sťažností sa týkala údajnej nedostatočnej transparentnosti a zodpovednosti. Akceptovanie návrhov ombudsmana sa znížilo z 85 % v roku 2016 na 77 % v roku 2018. Tento pokles je relatívne konštantný od roku 2014, keď počet akceptovaných návrhov dosiahol 90 %. Úrad ombudsmana počas trojročného obdobia pomohol vyše 50 000 občanom začatím vyšetrovaní, odpovedaním na žiadosti o informácie alebo poradenstvom vo svojom interaktívnom online sprievodcovi.

Táto hlavná práca spočívajúca vo vybavovaní sťažností bola doplnená o strategické vyšetrovania z vlastnej iniciatívy, ktorých cieľom je pomôcť čo najväčšiemu počtu občanov preskúmaním otázok, ktoré sú skôr systémové než jednorazové. Počas sledovaného obdobia boli vyšetrovania okrem iného zamerané na transparentnosť legislatívneho procesu Rady (2017)[152].

V roku 2016 európsky ombudsman prijal nové vnútorné pravidlá upravujúce to, ako sa zaoberá sťažnosťami a vyšetrovaniami na účely zvýšenia efektivity a účinnosti jeho úradu.

V roku 2018 európsky ombudsman zaviedol nové zrýchlené konanie pre sťažnosti týkajúce sa prístupu verejnosti k dokumentom, vďaka ktorému môže prijať rozhodnutie do 2 mesiacov od prijatia sťažnosti[153].

9. EURÓPSKA INICIATÍVA OBČANOV (ČLÁNOK 24 ZFEÚ; ČLÁNOK 11 ODS. 4 ZEÚ)

Podľa článku 11 ods. 4 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) vykonaného nariadením 211/2011/EÚ milión alebo viac občanov z najmenej siedmich členských štátov môže spoločne vyzvať Komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, v prípade ktorých sa domnievajú, že na vykonanie zmlúv je potrebný akt EÚ.

Od roku 2011 bolo začatých 75 iniciatív[154] v súvislosti s rôznymi otázkami a organizátori v rámci Európskej únie zozbierali približne deväť miliónov vyhlásení o podpore. Pri piatich iniciatívach sa podarilo úspešne dosiahnuť hranicu milióna podpisov, z toho v jednom prípade počas tohto sledovaného obdobia.

Iniciatíva „Zákaz glyfozátu“[155] obsahuje výzvu pre členské štáty, aby zakázali glyfozát, zreformovali postup schvaľovania pesticídov a stanovili záväzné ciele pre celú EÚ týkajúce sa znižovania používania pesticídov. V decembri 2017 Komisia prijala oznámenie[156],

[152] https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/sk/94921.
[153] https://www.ombudsman.europa.eu/sk/press-release/en/89910 %3Futm_source%3Dweb_EO&utm_medium%3Dscrollie_organic&utm_campaign%3Dscrollie_25.
[154] Register európskych iniciatív občanov: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.
[155] https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_sk.
[156] C(2017) 8414 final.

v ktorom vysvetľuje, že nemá v úmysle predložiť legislatívny návrh, pretože vedecké posúdenie glyfozátu Európskym úradom pre bezpečnosť potravín vzhľadom na ľudské zdravie, zdravie zvierat a životné prostredie je priaznivé.

V nadväznosti na posúdenie toho, ako bolo toto nariadenie uplatňované od 31. marca 2015[157] prijala Komisia 13. septembra 2017 návrh nového nariadenia o iniciatíve občanov[158]. Toto nariadenie bolo prijaté 17. apríla 2019[159] a uplatňuje sa od 1. januára 2020. Revidované nariadenie prináša rozsiahle zjednodušenie a vylepšenie všetkých nadväzujúcich krokov postupu európskej iniciatívy občanov pre všetkých občanov aj organizátorov, aby sa európska iniciatíva občanov stala prístupnejším, menej zaťažujúcim a ľahšie použiteľným nástrojom pre organizátorov a podporovateľov a v plnej miere sa tak využil jej potenciál.

Komisia vykonala druhé posúdenie toho, ako bolo nariadenie uplatňované a 28. marca 2018 prijala ďalšiu správu[160], ktorej záverom bolo, že Komisia dôkladne posúdila pretrvávajúce ťažkosti a vo svojom návrhu nariadenia z 13. septembra 2017 na ne navrhla riešenie. Komisia sa zaviazala, že bude pokračovať v monitorovaní, prediskutuje niekoľko otázok týkajúcich sa európskej iniciatívy občanov v úzkej spolupráci a koordinácii s jednotlivými zainteresovanými stranami a inštitúciami a tento nástroj zdokonalí.

Počas sledovaného obdobia sa sedemkrát stretla expertná skupina pre európsku iniciatívu občanov[161]. Táto skupina sa skladá zo zástupcov príslušných vnútroštátnych orgánov a jej úlohou je skoordinovať sa s krajinami EÚ v otázke vykonávania európskej iniciatívy občanov.

[157] COM(2015) 145 final.
[158] COM(2017) 482.
[159] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/788 zo 17. apríla 2019 o európskej iniciatíve občanov (Ú. v. EÚ L 130, 17.5.2019, s. 55 – 81).
[160] COM(2018) 157 final.
[161] https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_sk.