

Sloboda pohybu osôb v systéme európskeho práva

Jozef Balga*

Už staroveký Gréci chápali slobodu v demokratickom systéme, ako prejav slobody konania, to znamenalo, že každý mohol konať a vyjadrovať sa slobodne v medziach práva.¹

Prvý politický mysliteľ európskeho rozhľadu francúzsky Charles de Secondant Montesquieu v Duchu zákonov (kniha jedenásta, 3. kapitola) píše:

„Nieto slova, ktoré by nadobudlo viac rozličných významov a zaujalo ľudí tak, ako slovo sloboda. Sloboda je právo robiť všetko to, čo dovoľujú zákony; a keby mohol občan robiť to, čo zakazujú, slobody by už nebolo, pretože ostatní by mohli robiť to isté.“²

Hobbes a anglický ľud jeho ťažkých čias dobre vedeli, aký môže byť život riskantný. A Hobbes tvrdil, že tlmočí „všeobecne uznávaný význam“ tohto slova v Anglicku, keď napísal: „Voľnosť alebo sloboda správne znamenajú absenciu ... vonkajších prekážok pohybu“. Väčšina autorov vo vzťahu k slobode, zdôrazňuje veľkú variabilitu jej významu.³ Rawls upozorňoval na dôležitú skutočnosť, že základné slobody musíme posudzovať ako celok, ako jeden systém. To znamená, že hodnota jednej slobody závisí od špecifikácie ostatných slobôd. Zdôrazňuje taktiež vyváženosť jednej slobody voči druhej a poznamenáva, že najlepšie

usporiadanie niekoľkých slobôd závisí na príslušných reštrikciách a na tom, ako spolu súvisia v celom systéme, ktorým sú vymedzené.⁴ Z uvedených myšlienok vyplýva, že sloboda a jej garancia je možná v určitých spoločenských vzťahoch, ktoré sú upravené právnymi normami garantované štátnymi orgánmi a zároveň je to konanie človeka v medziach právneho systému štátu, ktorý na strane druhej, musí rešpektovať svoje medzinárodnoprávne záväzky.

Nepochybné sloboda pohybu osôb patrí do systému osobných práv a slobôd, ktoré sa sformovali na základe prirodzeného práva, v predvečer buržoáznych revolúcií a boja proti absolutistickému policajnému štátu.

Samotná sloboda pohybu je základným atribútom pre existenciu človeka v určitej spoločnosti, v štáte a v neposlednom rade aj v rámci zoskupení štátov, akým je Európska únia. Sloboda pohybu musí byť garantovaná, ako sme uviedli právnymi normami a jej samotná realizácia je možná len kompetentnými štátnymi orgánmi. Pohyb osôb vo svojej podstate je determinovaný formálnou a materiálnou jednotou právnych noriem, ktoré tvoria obsahovo logický celok aplikovaný fyzickými osobami a umožňuje slobodné určenie mie-

* Doc. Dr. Jozef Balga, PhD., Katedra hraničnej a cudzineckej polície, Akadémia Policajného zboru v Bratislave

¹ PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK. 1995. s. 240. ISBN 80-7160-080-6.

² CHARLES DE SECONDANT MONTESQUIEU: Duch zákonov. Bratislava: Tatran. 1989. s.

³ SARTORI, G.: Teória demokracie. Bratislava: ARCHA. 1993. s. 303. ISBN 80-7115-049-5.

⁴ RAWLS, J.: Teorie spravodlnosti. Praha: VICTORIA PUBLISHING. 1995. s. 129. ISBN 80-85605-89-9.

sta svojho pobytu z hľadiska teritoriálneho a tempo-
rálného.

Po II. svetovej vojne si ľudia v plnej miere uvedo-
mili obsah slova sloboda a jeho právneho naplnenia,
čo bolo v konečnom dôsledku impulz na vypracova-
nie základných medzinárodnoprávných inštrumentov,
upravujúcich základné práva a slobody osôb.

Sloboda pohybu osôb je upravená v troch základ-
ných oblastiach a to v oblasti **medzinárodnopráv-
nej, európskoprávnej a ústavnoprávnej**. Z po-
hľadu **medzinárodnoprávnej koncepcie** je dôleži-
té vymedzenie obsahového priestoru slobody pohybu
osôb, ktoré nemôže niesť žiadne prvky subjektivismu
a musí mať právom vymedzený priestor a jasné inter-
pretačné pravidlá. Materiálne je sloboda pohybu za-
istená tým, že osobám sa dáva k dispozícii teritórium,
v rámci ktorého sa môžu pohybovať. Špeciálne je za-
istená určitými materiálnymi prostriedkami, ktoré si
zabezpečuje osoba sama, alebo organizácie a inštitú-
cie rôzneho charakteru.

Medzi **základné medzinárodné zmluvy**, kto-
ré upravujú ľudské práva a slobody a ich zmluvnými
stranami sú taktiež členské štáty Európskej únie, pa-
tria predovšetkým Dohovor o ochrane ľudských práv
a základných slobôd (Rímsky dohovor), Protokol č. 4,
čl. 2⁵ a Medzinárodný pakt o občianskych a politic-
kých právach (čl. 12)⁶.

Spoločným rysom uvedených dokumentov je ga-
rantované právo na slobodu pohybu, pokiaľ sa osoba
právoplatne zdržiava na území štátu, pričom obmed-
ziť uvedenú slobodu osôb je možné na základe zákona,
v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnos-
ti, udržania verejného poriadku, predchádzania zločin-
nosti; ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany
práv a slobôd iných.

Pre **ústavnoprávnu koncepciu** je charakterist-
ká implementácia uvedenej slobody z medzinárodných
dohôd, ktorými sú členské štáty Európskej únie via-
zané. Preto je v oblasti slobôd dôležitá úloha práv-
nych noriem, ktorými je ústavne garantovaná sloboda
pohybu osôb. Ústava vymedzuje len základné hrani-
ce týchto slobôd a to v zmysle naplnenia slobôd, ako
aj realizácie. Zároveň ústava umožňuje, predovšetkým
formou zákonov, precizovať slobodu pohybu osôb na
území konkrétnych štátov.

Európska únia rešpektuje základné práva, ktoré za-

ručuje Rímsky dohovor, okrem iného aj slobodu po-
hybu osôb, vyplývajúcu zo spoločných ústavných tradí-
cií členským štátom a všeobecných zásad práva spolo-
čenstiev.

V **európskoprávnej koncepcii** oblasť slobody
pohybu osôb je upravená v úniovom práve a v prá-
ve komunitárnom. V úniovom práve je oblasť slobod-
y pohybu osôb upravená v čl. 2 Zmluvy o Európskej
únii, ktorý si za cieľ dáva „udržiavať a rozvíjať Úniu
ako priestor slobody bezpečnosti a práva, v ktorom
sa zaručuje voľný pohyb osôb, v súvislosti s vhodnými
opatreniami, týkajúcimi sa kontroly vonkajších hraníc,
azyly, prisťahovalectva, ako aj predchádzania a boja
proti trestnej činnosti.“ Komunitárne právo upravuje
slobodu pohybu osôb, predovšetkým v hlave IV Zmlu-
vy o Európskom spoločenstve, v ktorom sa sústreďuje
predovšetkým na vytvorenie systému opatrení, umož-
ňujúcich odstrániť kontroly osôb prekračujúcich vnú-
torne hranice platné pre občanov Únie, ako aj pre cud-
zincov (osoby, ktoré nie sú občanmi Európskej únie)

Je nutné podotknúť, že súčasný stupeň liberalizá-
cie voľného pohybu osôb na území štátov Európskej
únie, súvisí s čl. 14 Zmluvy o založení Európskeho
spoločenstva (ďalej len Zmluva o Európskom spolo-
čenstve), ktorý charakterizuje okrem iného vnútorný
trh, ako priestor bez vnútorných hraníc s voľným po-
hybom osôb a s čl. 18, ktorý garantuje právo obča-
na Únie voľne sa pohybovať a mať pobyt na území
členských štátov. Citovaný článok umožňuje výnim-
ky a obmedzenia pri realizácii uvedeného práva, za
podmienok stanovených Zmluvou o Európskom spolo-
čenstve, v zmysle opatrení prijatých na jej vykonanie,
predovšetkým formou sekundárnych prameňov európ-
skeho práva.

Slobodu pohybu osôb v priestore Európskej únie
rozdeľujeme na slobodu pohybu občanov Únie a slo-
bodu pohybu cudzincov.

Sloboda pohybu občanov únie je garantovaná
v Zmluve o Európskom spoločenstve, ktorá však umož-
ňuje ako sme uviedli, prijať obmedzenia za podmienok
ustanovených touto zmluvou, ktoré sa realizujú na zá-
klade opatrení prijatých v súlade s postupom Rady
podľa článku 251.

V systéme európskeho práva má nezastupiteľné mi-
esto sloboda pohybu osôb, ktorá determinuje a zá-
roveň pôsobí na ďalšie formy práv a slobôd uvede-

⁵ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Rímsky dohovor) v Protokole č. 4 v čl. 2 uvádza „Každý, kto sa prá-
voplatne zdržiava na území niektorého štátu, má na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si miesto pobytu. Každý
môže slobodne opustiť ktorúkoľvek krajinu, aj svoju vlastnú. Žiadne obmedzenia sa nemôžu uvaliť na výkon týchto práv okrem tých,
ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, udržania
verejného poriadku, predchádzania zločinosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Práva uvedené
v odseku 1 môžu v určitých oblastiach podliehať obmedzeniam ustanoveným podľa zákona a odôvodneným verejným záujmom
v demokratickej spoločnosti“.

⁶ Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach v čl. 12 taxatívne stanovuje: Každý, kto sa oprávnené zdržiava na úze-
mí určitého štátu, musí mať na tomto území právo slobody pohybu a slobody zvoliť si svoje bydlisko. Každý má právo opustiť
ktorúkoľvek krajinu, vrátane svojej vlastnej. Uvedené práva nesmú podliehať nijakým obmedzeniam okrem tých, ktoré ustanovuje
zákon a ktoré nie sú nevyhnutné na ochranu národnej bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo morálky respektíve
na ochranu práv a slobôd druhých, a ktoré sú v súlade s ostatnými právami uznanými v tomto pakte. Nikto nesmie byť svojvoľne
pozbavený práva vstúpiť do vlastnej krajiny.

ných v Charte základných práv Únie.⁷ Voľný pohyb osôb súvisí s odstránením kontrol na vnútorných hraniciach a ich presunutie na vonkajšie hranice. **Haaagsky program: Posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v Európskej únii (ďalej len Haagsky program)**⁸ je programom, ktorý sa má realizovať na všeobecných zásadách subsidiarity, proporcionality, solidarity a rešpektovaní rôznych právnych systémov a tradícií členských štátov. **Cieľom programu** okrem iného, je zlepšenie kontroly na vonkajších hraniciach, ako aj boj proti cezhraničnému organizovanému zločinu. V rámci programu, Európska rada zdôraznila dôležitosť odstránenia kontrol na vnútorných hraniciach, pokračovanie postupného budovania integrovaného systému ochrany (správy) vonkajších hraníc a posilňovanie kontrol a dozoru na vonkajších hraniciach únie. Zároveň si je Európska rada vedomá, že kontrola a dozor na vonkajších hraniciach, spadajú do právomoci vnútroštátnych policajných a bezpečnostných orgánov a jej realizácia môže byť efektívna a kvalitná len na základe účasti národných expertov, ktorí môžu členským štátom na ich žiadosť poskytnúť rýchlu technickú a operačnú pomoc. Dôležitou súčasťou kontroly a dozoru na vonkajších hraniciach, má byť aj zriadenie fondu pre správu hraníc spoločenstva a doplnenie existujúceho Schengenského hodnotiaceho mechanizmu.

Dôležitou ohlasťou, ktorá súvisí s pohybom osôb, je politika návratu a readmisie na základe spoločných minimálnych noriem, ktoré by obsahovali zriadenie Európskeho fondu pre návrat, zriadenie spoločných integrovaných programov pre návrat, či včasné uzavretie readmisných dohôd spoločenstva s rizikovými štátmi. Uvedený program má význam aj pre ďalší vývoj Schengenského systému, predovšetkým v oblasti kontroly pohybu a pobytu cudzincov na území Európskej únie.

SLOBODA POHYBU OBČANOV ÚNIE

Občianstvo Únie vo svojej materiálnej podobe udeľuje každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov s výhradami, ktoré už boli spomenuté. Právo občanov Únie na slobodný pohyb a pobyt sa musí uplatňovať na základe objektívnych podmienok, ktoré sú charakteristické pre systém slobôd garantovaných európskym právom. V súčasnom systéme európskeho práva, právo pohybu a pobytu občanov Únie rozdeľujeme z hľadiska temporálneho na voľný pohyb a pobyt na území štátov Európskej únie počas obdobia nepresahujúceho tri mesiace a počas trvalého pobytu. Z hľadiska európskeho práva problematiku voľného pohybu a pobytu občanov Európskej únie upravuje smernica Európskeho parlamentu

a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 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. Uvedená smernica zjednocuje roztrieštený systém právnych noriem, upravujúcich predovšetkým právo na voľný pohyb a pobyt štátnych príslušníkov členských štátov Európskych spoločenstiev.

Smernica stanovuje podmienky upravujúce uplatňovanie práva slobodného pohybu a pobytu, v rámci územia členských štátov občanmi únie a ich rodinných príslušníkov, právo trvalého pobytu na území členských štátov a ohmedzenia zavedené pre práva uvedené na základe dôvodov verejnej bezpečnosti, či verejného poriadku.

Všetci občania Únie, ktorí sú držiteľmi platného preukazu totožnosti alebo cestovného dokladu, majú právo opustiť územie ktoréhokoľvek členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu. V prípade vstupu občana Únie na územie členského štátu je základnou podmienkou, povinnosť byť držiteľom platného preukazu totožnosti alebo platného cestovného dokladu.

S právom slobodného pohybu občanov Únie úzko súvisí právo pohybu. Občania Únie majú právo pohybu na území iného členského štátu, počas obdobia nepresahujúcich tri mesiace bez akýchkoľvek podmienok alebo formalít (napríklad splnenie taxatívne stanovených účelov na pobyt, či preukázanie, že netrpia nákazlivou chorobou, ktorej šírenie je trestné a pododhne).

Právo pobytu na viac ako tri mesiace je podmienené taxatívne stanovenými podmienkami, ktoré občania Únie musia splniť a môžeme ich rozdeliť do troch základných kategórií. Po prvé občania Únie sú pracovníci alebo samostatne zárohkovno činné osoby v hostiteľskom členskom štáte. V druhom prípade majú občania Únie dostatočné zdroje pre seba, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, počas obdobia pobytu a majú komplexne zabezpečené nemocenské poistenie. V neposlednom rade sú zapísaní na súkromnej alebo verejnej inštitúcii, akreditovanej alebo financovanej hostiteľským členským štátom s hlavným cieľom absolvovať štúdium alebo odborné vzdelávanie.

Smernica umožňuje taktiež viesť evidenciu trvalého pobytu občanov únie, na území iného než domovského členského štátu a vydať preukaz pre trvalý pobyt (registrácia občanov Únie). Na vykonanie stanovených úkonov súvisiacich s registráciou príslušným úradom sa vyžaduje predloženie platného preukazu totožnosti alebo cestovného dokladu, vyhlásenie zamestnávateľa o prijatí do zamestnania, potvrdenie o zamestnaní ale-

⁷ Pozri bližšie Ú. v. EÚ C 310, 16.12.2004, s. 51.

⁸ Uvedený program bol uverejnený v Ú. v. EÚ, C 53, 03.03.2005, s. 1–14.

bo dôkaz o samostatne zárobkovej činnosti. Ďalšími dokladmi predkladanými úradom môžu byť v závislosti na účele trvalého pobytu, zápis na akreditovanej inštitúcii, vyhlásenie o dostatočnom zdroji na pobyt a potvrdenie o komplexnom nemocenskom poistení.

Sloboda pohybu a pobytu občanov Únie nie je absolútna a môže byť obmedzená z dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Správanie osoby musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu brozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. V prípadoch, kedy sa naplnia materiálne znaky protiprávneho konania občana Únie v oblasti vyššie uvedených, môže byť občan Únie aj vyhostený. Občania Únie, ktorí holi vyhostení z dôvodov verejnej politiky alebo verejnej bezpečnosti môžu požiadať o zrušenie rozhodnutia a predložiť dôkazy potvrdzujúce, že došlo k podstatnej zmene v okolnostiach, ktoré zdôvodnili rozhodnutie. Povinnosťou členských štátov je prijať rozhodnutie o takejto predloženej žiadosti do šiestich mesiacov. Zároveň žiadajúce osoby nemajú právo vstupu na územie daného členského štátu, v čase keď sa ich žiadosť preskúmava.

V súčasnosti je nespochybniteľný fakt, že občania Únie majú v plnej miere garantované a chránené slobody vyplývajúce z medzinárodnoprávných záväzkov členských štátov, medzi ktoré patrí aj sloboda pohybu. Na strane druhej sloboda pohybu a s tým súvisiaca sloboda pobytu nie je absolútna a má taxatívne stanovené hranice realizácie a aplikácie štátnymi orgánmi a inštitúciami.

SLOBODA POHYBU CUDZINCŮV

Samotnú realizáciu slobody pohybu cudzincov na území štátov Európskej únie v jej univerzálnej podobe pochopíme predovšetkým v kontexte Schengenských dohôd. Schengenský systém upravuje problematiku aplikácie právnych noriem v oblasti vstupu a vycestovania cudzincov (zoznam hraničných prechodov, systém platných cestovných dokladov, vykonávanie kontrol osôb prekračujúcich štátnu hranicu, stanovenie jednotných vstupných a výstupných pečiatok, zoznam tretích krajín, ktorých príslušníci musia byť pri prechode vonkajších hraníc držiteľmi víz a krajín, ktorých príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti, pečiatkovanie cestovných dokladov štátnych príslušníkov tretích krajín pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov), pobytu cudzincov (zavedenie jednotného tlačiva, ktorým sa preukazuje pozvanie, za zabezpečenie úhrady nákladov na pobyt a ubytovanie, stanovenie jednotného formátu víz, jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov, vytvorenie systému priznávania a odňatia právneho postavenia dlhodobo pohyvajúcich cudzincov), udeľovania sankcií za protiprávny pobyt cudzincov (vyhostenie), zodpovednosti právnických a fyzických osôb (dopravcovia a ubytovatelia), medzinárod-

nej policajnej spolupráce (styční dôstojníci, cezhraničné sledovanie a prenasledovanie osôb), schengenského informačného systému (inštalácia a prevádzka, aktualizácia SIRENE) a kontroly cudzineckého režimu (trestnoprávny rámec v boji proti napomáhaniu nepovoleného vstupu, prechodu alebo pobytu, koordinácia boja proti zločineckým organizáciám vykonávajúcim prevádzanie osôb).

Prijatím Protokolu o začlenení Schengenského systému do rámca EU (ďalej len Protokol) sa začala nová inkorporačná etapa vo vývoji uvedeného systému. Protokol bol prelomovým medzníkom, ktorý implementoval celý systém do európskeho práva a stal sa jeho súčasťou. Zmluvné strany potvrdili, že ustanovenia Schengenského systému sú použiteľné len v takej miere, v akej sú zlučiteľné s Európskou úniou a právom Spoločenstva. Rada EU podľa príslušných ustanovení dohôd jednomyselne určila právny základ všetkých ustanovení a rozhodnutí, ktoré tvoria Schengenský systém svojimi rozhodnutiami zo dňa 20. mája 1999, ktoré určujú právny základ všetkých ustanovení alebo rozhodnutí, ktoré tvoria schengenské *acquis*, v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o založení EHS a Zmluvy o EU a definujú schengenské *acquis* za účelom určenia právneho základu všetkých ustanovení alebo rozhodnutí, ktoré tvoria *acquis*, v súlade s príslušnými ustanoveniami Zmluvy o založení EHS a Zmluvy o EU. Článkom 8 Protokolu sa prijal princíp **záväznosti** Schengenskému systému pri prejednávaní o prijatie nových členských krajín do EU. Ohsahom je povinnosť všetkých kandidátov prevziať v plnom rozsahu *Asquis* Schengen do svojho právneho systému.

Sloboda pohybu cudzincov na území členských štátov Európskej únie je v plnej miere závislá na splnení podmienok stanovených pre vstup cudzinca na územie Európskej únie a na kategórii cudzincov vstupujúcich na územie t.j. bezvízových cudzincov a vízových cudzincov.

Schengenské dohody upravujú problematiku vstupu a pobytu cudzincov na územie štátov Európskej únie a vycestovanie, čím v rámci medzinárodných dohôd, ktorými sú štáty Európskej únie viazané v oblasti ľudských práv a slobôd ovplyvňujú ich realizáciu. Samotná aplikácia povolenia vstupu cudzincov na územie štátov Európskej únie je možná len v prípadoch, ak sa osoba zdržuje mimo štátneho územia a prejaví záujem vstúpiť na územie niektorého zo štátov Európskej únie.

Problematika pohybu a pobytu osôb je upravená v II. hlave Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. 6. 1985 o postupnom odstraňovaní kontrol na spoločných hraniciach (ďalej len Vykonávacia dohoda) a ďalšími sekundárnymi prameňmi *acquis* Schengenu, ktoré boli prijaté Výkonným výhorom a Radou.

Samotné prekročenie vnútorných hraníc štátov Schengenu osobami, môže byť realizované bez kont-

roly osôb na ktoromkoľvek mieste. Pokiaľ to vyžaduje verejný poriadok alebo národná bezpečnosť, môže zmluvná strana po konzultácii s ostatnými zmluvnými stranami rozhodnúť, aby sa počas určitého časovo vymedzeného obdobia podľa okolností vykonávali na vnútorných hraniciach národné hraničné kontroly. Ak vyžaduje verejný poriadok alebo národná bezpečnosť okamžité konanie, urobí dotyčná zmluvná strana potrebné opatrenia a čo možno najskôr o tom informuje ostatné zmluvné strany.

Vonkajšie hranice štátov Schengenu môžu byť prekročené zásadne len na hraničných priechodoch a počas stanovenej doby prevádzky. Podrobnosti, ako aj výnimky a modalitty vyplývajúce z malého pohraničného styku a predpisy pre určité zvláštne kategórie námornej plavby, ako sú napr. výletná plavba loďou a pobrežný rybolov, sú stanovené v sekundárnych prameňoch *acquis* Schengenu. V rámci aplikácie uvedenej podmienky sa zmluvné strany zaviazali postihovať sankciami protiprávne prekročenie vonkajších hraníc, mimo určených hraničných priechodov a mimo stanovenú dobu prevádzky.

Ďalšou podmienkou je vstup cudzinca na územie Schengenu len s platným cestovným dokladom, a tieto sú stanovené v rozhodnutiach Rady. Zároveň cudzinci, ktorí podliehajú vízovej povinnosti musia mať v platnom cestovnom doklade udelené platné vízum.

Cudzinci musia predložiť taktiež doklady, ktoré **potvrdzujú účel a okolnosti jeho pobytu, a musia disponovať dostatočnými prostriedkami na úhradu obživy nielen na dobu pobytu, ale aj na spätnú cestu do krajiny pôvodu alebo pre tranzit do tretieho štátu, v ktorom je zaistené jeho prijatie alebo musí byť schopný získať tieto prostriedky legálnym spôsobom.**

Posledná podmienka zaväzuje policajné a bezpečnostné orgány zmluvných strán neumožniť prekročenie štátnej hranice cudzincovi, ktorý je uvedený na **zozname osôb**, ktorým má byť **zamietnutý vstup** a predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok, národnú bezpečnosť alebo pre medzinárodné vzťahy jednej zo zmluvných strán.

Pokiaľ cudzinec nesĺpňa stanovené podmienky, musí byť vstup zamietnutý, okrem prípadov, kedy zmluvná strana pokladá z humanitných dôvodov alebo z dôvodov národného záujmu, alebo na základe medzinárodných záväzkov (poskytnutie štatútu utečenca) za nutné, upustiť od aplikácie týchto princípov. V týchto prípadoch sa umožní vstup len na územie dotknutej zmluvnej strany, ktorá o tom musí informovať ostatné zmluvné strany.

Tranzit možno povoliť cudzincovi, ktorý má po-

volenie k pobytu vydané jednou zo zmluvných strán, spätné vízum udelené jednou zo zmluvných strán, alebo ak je potrebné obidva doklady, pokiaľ nie je uvedený za účelom zamietnutia vstupu na národnom zozname zmluvnej strany, na ktorej vonkajších hraniciach požaduje vstup.

Pohyb osôb cez vonkajšie štátne hranice podlieha kontrole prostredníctvom príslušných bezpečnostných a policajných orgánov. Pre kompetentné orgány to znamená, že táto kontrola sa vykonáva podľa jednotných zásad, v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho práva a s prihliadnutím k záujmom všetkých zmluvných strán.

Ďalším subsystémom, ktorý zabezpečuje aplikáciu slobody pohybu cudzincov na vonkajších hraniciach, sú zásady kontroly osôb policajnými a bezpečnostnými orgánmi. Jednotné zásady kontroly cudzincov zahŕňajú nielen preverenie cestovných dokladov a ostatných podmienok stanovených pre vstup, pobyt, zamestnanie a vycestovanie, ale aj pátraciu technickú prehliadku a prevenciu na odvrátenie nebezpečenstva, ktoré by ohrozovalo národnú bezpečnosť a verejný poriadok zmluvných strán. Kontroly sa vzťahujú tiež na vozidlá osôb prekračujúcich štátnu hranicu a na veci, ktoré vezú so sebou. Každá zmluvná strana vykoná kontroly podľa svojho vnútroštátneho práva, zvlášť čo sa týka prehliadky. Všetky osoby sa musia podrobiť aspoň jednej takejto kontrole, ktorá na základe predložených cestovných dokladov umožní zistenie ich totožnosti. Vykonanie týchto kontrol je potrebné v záujme všetkých zmluvných strán, a to podľa cudzineckého práva s cieľom pátrania alebo odvrátenia nebezpečenstva, ktoré by ohrozovalo národnú bezpečnosť a verejný poriadok zmluvných strán. Kontrola pri vstupe má zásadne prednosť pred kontrolou pri vycestovaní osôb z územia zmluvných strán.⁹ Dôležitým prvkom v systéme aplikácie slobodného pohybu cudzincov sú jednotlivé typy víz,¹⁰ ktoré sa udeľujú vízovým cudzincom a rozdeľujeme ich do dvoch skupín. Do prvej skupiny víz patria tie typy víz, ktoré sú udeľované jednotne všetkými členskými štátmi na základe sekundárnych prameňov komunitárneho práva. Druhú skupinu víz tvorí typ víza, ktoré je udeľované na základe taxatívne stanoveného účelu uvedeného vo vnútroštátnej právnej úprave a nazývame ich národnými vízami. V prvej skupine sú víza **tranzitné letiskové, tranzitné a krátkodobé**. Letiskové tranzitné vízum oprávňuje cudzinca zdržovať sa v prípadoch medzipristátia lietadla v priestoroch tranzitu letiska. Tranzitné vízum umožňuje cudzincovi prejazd územím členských štátov únie, za účelom vstupu na územie tretieho štátu a udeľuje sa pre jednorázo-

⁹ Pozri bližšie RENNER, G.: *Ausländerrecht*. München: C. H. Beck, 1999. s. 1038–1049. ISBN 3–406–44997–2.

¹⁰ **Vízom** sa rozumie oprávnenie udelené členským štátom alebo rozhodnutím prijatým členským štátom, ktoré je vyžadované pre vstup cudzinca na jeho územie za účelom predpokladaného pobytu na jeho území alebo vo viacerých členských štátoch nepresahujúc dobu troch mesiacov či tranzitu cez územie členských štátov únie okrem tranzitu na letisku.

vý či niekoľkonásobný tranzit. Účelom krátkodobého víza je umožnenie vstup cudzincovi na územie štátov Európskej únie a pobyt na tomto území, v dĺžke troch mesiacov počas jedného polroka. Doba pobytu v rámci troch mesiacov môže byť nepretržitá, alebo súčet niekoľkých po sebe nasledujúcich pobytov od dátumu prvého vstupu.¹¹ V druhej skupine víz sú **víza dlhodobé**, ktoré sú udeľované cudzincom na dobu dlhšiu ako tri mesiace a účel pobytu na uvedený typ víza stanovuje vnútroštátna právna úprava.¹² V priebehu obdobia, najviac však tri mesiace od ich počiatocného dátumu platnosti, sú takéto víza súbežne platné, ako jednotné krátkodobé víza, pokiaľ boli udelené v súlade s podmienkami a kritériami uvedenými vo Vykonávacej dohode.¹³ Vízoví cudzinci, ktorí sú držiteľmi platného víza a legálne pricestovali na územie jednej zo zmluvných strán, sa môžu voľne pohybovať na území všetkých zmluvných strán počas doby platnosti víza (krátkodobý pobyt) a pokiaľ spĺňajú podmienky k vstupu. Pokiaľ uvádzame systém víz Európskej únie musíme uviesť skutočnosť, že víza udeľujú diplomatické a konzulárne úrady členských štátov, v súlade s čl. 12 ods. 1 Vykonávacej dohody. V taxatívne stanovených prípadoch (napríklad tranzitujúcim námorníkom) je možné udeliť vízum cudzincovi na štátnych hraniciach, ak spĺňa podmienky vstupu, nemá možnosť požiadať o vízum, predloží doklady potvrdzujúce nepredvídateľné alebo naliehavé dôvody pre vstup (napríklad nastupuje na loď na ktorej bude pracovať ako námorník) a má zaručený návrat do krajiny pôvodu. Zásadne nie je udelené vízum cudzincovi, ktorý patrí do kategórie osôb, pre ktorých je povinná konzultácia s jedným alebo viacerými ústrednými orgánmi iných členských štátov.¹⁴ Bezvízoví cudziaci, k vstupu na územie štátov Shengenu, v rámci krátkodobého pobytu nepotrebujú jednotné vízum a pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu, môžu vstúpiť a pobývať v Schengenskom priestore 90 dní v jednom polroku.

Cudzinec, ktorý nespĺňa podmienky pre krátkodobý pobyt, platúce na území jednej zo zmluvných strán, musí okamžite opustiť územie zmluvných strán. Ak má uvedený cudzinec platné povolenie k pobytu, alebo dočasné povolenie k pobytu vystavené inou zmluvnou stranou, musí okamžite vycestovať na územie tejto krajiny.

V prípade, že tento cudzinec dobrovoľne nevycestuje alebo je predpoklad, že sa toto vycestovanie neuskutoční, alebo je okamžité vycestovanie cudzinca nutné z dôvodov národnej bezpečnosti alebo verejného poriadku, musí byť cudzinec v súlade s ustanoveniami národného práva vyhostený z územia zmluvnej strany, na ktorom bol zadržaný. Dotyčný cudzinec mô-

že byť vyhostený do krajiny svojho pôvodu alebo do iného štátu, v ktorom je jeho prijatie možné na základe príslušných ustanovení readmisných dohôd, uzatvorených medzi zmluvnými stranami. Ak nie je vyhostenie podľa národného práva prípustné, môže dotyčná zmluvná strana cudzincovi na svojom území pobyt povoliť (napríklad cudzincovi, ktorý žiada o udeľenie azylu).

Cudzinci – držiteľia platného dokumentu k pobytu alebo dočasného povolenia k pobytu, vydaného jednou zo zmluvných strán, sa môžu voľne pohybovať na území ostatných zmluvných strán na základe tohoto dokladu a platného cestovného dokladu, najviac však do 3 mesiacov, pokiaľ spĺňajú podmienky vstupu a nie sú uvedení na národnom zozname dotýčajúcej zmluvnej strany.

Cudzinci, ktorí legálne pricestovali na územie jednej zo zmluvných strán, sú povinní hlásiť sa u príslušných orgánov zmluvnej strany, na ktorej územie pricestujú, a to za podmienok, ktoré stanoví každá zmluvná strana vo svojom právnom systéme. Prihlásiť sa možno buď pri vstupe, alebo do 3 pracovných dní odo dňa vstupu do vnútrozemia zmluvnej strany.

Pre cudzincov, ktorí žijú trvalo na území jednej zmluvnej strany a pricestujú na územie inej zmluvnej strany, sa vzťahuje taktiež ohlasovacia povinnosť.

Osobitná pozornosť sa v súčasnosti venuje právu na zlúčenie rodiny a s tým súvisiacemu vstupu a pobytu rodinných príslušníkov cudzincov legálne pobývajúcich v členskom štáte. Uvedené právo sa aplikuje na základe žiadosti a v prípade, že žiadosti sa vyhovie dotyčný členský štát povolí vstup rodinného príslušníka alebo príslušníkov na svoje územie. Zároveň vydá rodinným príslušníkom prvé povolenie k pobytu na dobu minimálne jedného roka. Doba platnosti povolenia vydaného rodinným príslušníkom nemôže byť dlhšia než doba platnosti povolenia k pobytu osoby usilujúcej sa o zlúčenie rodiny. Rodinní príslušníci sa môžu pohybovať na území členských štátov za podmienok vyššie uvedených.¹⁵ Systém Schengenských dohôd, taktiež poukazuje na možnosť sankcie za porušenie ustanovení dotýkajúcich sa vstupu a pobytu cudzincov, predovšetkým osobám, ktoré zo zárobkových dôvodov pomáhajú alebo sa snažia pomáhať cudzincovi vstúpiť alebo bývať na území jednej zo zmluvných strán pri porušení jej právnych predpisov, týkajúcich sa vstupu a pobytu cudzincov. Zmluvné strany sa zároveň zaväzujú, že pokiaľ získa jedna zmluvná strana poznatky o uvedených skutočnostiach, ktoré porušujú právo inej zmluvnej strany, informuje o tom dotknutú zmluvnú stranu.

Zmluvná strana, ktorá z dôvodu porušenia svoj-

¹¹ ZEITLER, S.: *Ausländerrecht für die Polizei*. Villingen-Schwenningen: Neuer Medienverlang, 1997. 8–17 s.

¹² RENNER, G.: *Ausländerrecht*. München: C. H. Beck, 1999. s. 1038–1040. ISBN 3-406-44997-2.

¹³ Ú. v. ES L 150, 6.6.2001, s. 113–114.

¹⁴ Ú. v. EÚ L 64, 07.03.2003, s. 120.

¹⁵ Pozri Ú. v. EÚ L 251, 03.10.2003, s. 224–230.

ho práva žiada inú zmluvnú stranu, aby stíhala skutokosti hore uvedené musí úradným oznámením alebo potvrdením príslušných orgánov zdôvodniť, ktoré jej právne ustanovenia boli porušené. Zmluvné strany sa taktiež zaväzujú postihovať sankciami ilegálne prekročenie vonkajších hraníc, mimo určených hraničných prechodov, v dobe prevádzky.

V rámci Schengenských dohôd je vybudovaný Schengenský informačný systém,¹⁶ ktorý sa využíva pri povoľovaní vstupu cudzinca na územie štátov Európskej únie. Ak zamýšľa jedna zmluvná strana udeliť povolenie k pobytu cudzincovi, ktorý je uvedený na zozname zamietnutia vstupu, konzultuje toto vopred so zmluvnou stranou, ktorá záznam vykonala a prihlíada k jej záujmom. Povolenie k pobytu sa udelí len v prípade závažných dôvodov a to obzvlášť z humanitárnych dôvodov alebo v dôsledku medzinárodných záväzkov.

Pokiaľ je zistené, že cudzinec, ktorý disponuje platným povolením k pobytu udeleným jednou zo zmluvných strán, je uvedený na zozname zamietnutia vstupu, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, konzultuje so zmluvnou stranou, ktorá udelila povolenie k pobytu, aby preverila, či existujú dostatočné dôvody pre zrušenie povolenia k pobytu.

V prípade, že povolenie k pobytu nebude zrušené, zmluvná strana, ktorá záznam vykonala, záznam v centrálnom zozname zruší, pričom jej nie je bránené, aby dotyčného cudzinca zapísala do národného zoznamu.¹⁷ Systém Schengenských dohôd upravuje samotnú aplikáciu slobody pohybu osôb, pričom sa kladie dôraz, predovšetkým na kontrolu vstupu cudzincov na územie štátov Európskej únie a pohybu cudzincov na tomto území. Nariadenia a smernice upresňujú činnosť jednotlivých kompetentných štátnych orgánov a taktiež konanie cudzincov, ktorí vstupujú alebo sa pohybujú na uvedenom území, s dôrazom na policajnú spoluprácu v tejto oblasti.

Zároveň systém odkazuje v rámci určitého konania (napríklad vyhostenie) na vnútroštátnu právnu úpravu, čo v konečnom dôsledku naznačuje určitý dualizmus právnych noriem, pri riešení praktických prípadov v oblasti protiprávneho pobytu cudzincov na území štátov Európskej únie.

Kladom celého systému však zostáva unifikácia právnej úpravy pohybu a pobytu cudzincov na území štátov Európskej únie a kontroly zo strany štátnych orgánov členských štátov Európskej únie, čo samo o sebe je v súčasnom boji proti nelegálnej medzinárodnej migrácii, cezhraničnej trestnej činnosti a hrozby teroristických útokov bezprecedentné.

Na strane druhej je nutné podotknúť, že v celej Európskej únii je zatiaľ minimálna snaha o integráciu cudzincov, ktorí sa legálne zdržiavajú na území štátov

Európskej únie v oblasti sociálnej, kultúrnej a politickej. Ďalším problémom, ktorý súvisí so slobodným pohybom osôb, predovšetkým cudzincov je absencia ucelenej imigračnej politiky a koncept politiky boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu. V blízkej budúcnosti bude nutné presadzovať práva a slobody občanov Únie a cudzincov, na základe politik spojených s priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a obnoviť rovnováhu medzi bezpečnostnými požiadavkami v oblasti národnej bezpečnosti a dodržiavaním systému základných práv a slobôd, prostredníctvom nových právnych noriem európskeho práva. Nebude možné zabúdať na neustálu hrozbu medzinárodného terorizmu, ktorý využíva katalóg základných práv a slobôd, medzi ktoré patrí aj sloboda pohybu a pobytu, ohrozuje životy a zdravie osôb bez rozdielu náboženského vyznania, rasy, pohlavia či národnosti. Európske spoločenstvo v duchu svojich demokratických tradícií bude musieť rozhodnúť s plnou vážnosťou a zodpovednosťou o opatreniach reštriktívneho charakteru, ktoré budú smerovať k vytvoreniu fungujúceho systému kontroly pohybu a pobytu osôb, aby sa zamedzilo podobným tragickým udalostiam aké sa odohrali v Madride či Londýne.

ZÁVER

Medzi základné štyri slobody, ktoré sú garantované primárnymi prameňmi európskeho práva a sú základom fungovania Európskych spoločenstiev, patrí sloboda pohybu osôb. Slobodný pohyb osôb sa nevzťahuje len pre oblasť zamestnávania, podnikania, poskytovania služieb, ale jeho obsah musíme chápať vo svojej univerzálnej podobe, ktorá v sebe zahŕňa taktiež pohyb osôb za účelom turistiky, návštevy príbuzných a známych, štúdia a podobne. Sloboda, v zmysle voľného pohybu osôb v rámci Európskej únie, zostáva stále základným cieľom, ku ktorému musia podstatne prispievať podporné opatrenia spojené s bezpečnosťou osôb a ochranou verejného poriadku.

V súčasnosti je garantovaná sloboda pohybu v širšom poňatí len občanom Európskej únie. Zásadný obrat by mal nastať až nadobudnutím platnosti Zmluvy o Ústave pre Európu, kde je garantovaná sloboda pohybu a pobytu aj štátnym príslušníkom tretích krajín, za podmienky že sa oprávnené zdržujú na území členského štátu.

Realizácia slobody pohybu sa uskutočňuje pri samotnej aplikácii práva a jej podstata spočíva v tom, že štátne orgány v našom prípade so správnou právomocou realizujú slobodu pohybu upravenú v právnych normách európskeho, ako aj vnútroštátneho práva.

¹⁶ Pozri bližšie Hreblay, V.: *Les accords de Schengen: Origine, Fonctionnement, Avenir*. Bruxelles: Bruylant, 1998. 80-95 s. ISBN 2-8027-1156-3.

¹⁷ Pozri bližšie BALGA, J., ODLER, R., SLOBODOVÁ, S. ACQUIS: *Schengen*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2001. s. 54-59. ISBN 80-8054-197-3.

Bezpečnostné a policajné orgány aplikujúce slobodu pohybu a pobytu sú dôležitou súčasťou systému štátnych orgánov a inštitúcií, ktoré aplikujú základné práva a slobody osôb, ktoré vyplývajú z medzinárodnoprávných záväzkov zmluvných strán Schengenu. Predovšetkým priamo na hraničných priechodoch realizuje slobodu pohybu osôb a to ako pri vstupe na územie Európskej únie, tak aj pri vycestovaní.

Samotný vstup cudzincov na územie Európskej únie podlieha **individuálnemu schvaľovaniu**, ktoré vykonávajú príslušníci bezpečnostných a policajných služieb, pričom posudzujú, či dotýčaný cudzinec spĺňa podmienky vstupu alebo nie. Rozhodnutie povoliť alebo odmietnuť vstup cudzinca ovplyvňuje aj skutočnosť, že cudzinec **nemá právo vstupu** na územie Európskej únie. **Odmietnutie** však musí byť v súlade s právnymi normami. Vycestovanie cudzinca je možné odoprieť taktiež len na základe taxatívne stanovených podmienok. Tým sa zasahuje do slobody pohybu, ale na strane druhej sú splnené podmienky, ktoré sú uvedené v už spomenutých medzinárodných zmluvách, ktorými sú štáty Európskej únie viazané.¹⁸ Bezpečnostné a policajné služby na strane druhej, musia mať vytvorený systém vybavovania osôb na hraničných priechodoch, preverovania žiadostí o pobyty, kontroly pobytu cudzincov a realizácie sankcií za pro-

tiprávny pobyt cudzincov na území Európskej únie, v súlade s požiadavkami kladenými *acquis Schengenom*. S tým súvisia aj nové formy opatrení týchto služieb v oblasti operatívnej a spravodajskej činnosti, typovania osôb protiprávne pobývajúcich na území Európskej únie a medzinárodnej policajnej spolupráce.

Systém Schengenských dohôd ukázal možnosť právne upraviť slobodu pohybu osôb, v čo najširšom slova zmysle t.j. umožniť nerušený pohyb cez vnútorné hranice štátov Európskej únie, na strane druhej, ale dal taktiež právny rámec dôslednej kontroly pohybu a jeho obmedzenia na vonkajších hraniciach, s dôrazom na určitý stupeň eliminácie nelegálnej migrácie, ktorá sa stala veľkým problémom, predovšetkým štátov Európskej únie. Umožňuje taktiež realizovať vzájomnú pomoc pri vyhostovaní cudzincov leteckou cestou, ktorá nadobúda stále väčšej dôležitosti pri ukončovaní protiprávných pobytov cudzincov na území členského štátu.

Tým sa urobil určitý posun v nazeraní na suverenity štátu a slobodu pohybu. Sloboda pohybu sa však nestala slobodou absolútnou, čoho dôkazom je už spomenutý článok 2 ods. 2., ktorý umožňuje napríklad v prípadoch ohrozenia verejného záujmu alebo bezpečnosti štátu, vykonávať kontrolu prekračovania vnútorných štátnych hraníc.

¹⁸ V tejto súvislosti Európska rada na svojom zasadnutí 15. a 16. 10. 1999 v Tampere uznala nutnosť harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov upravujúcich podmienky vstupu a pobytu cudzincov na územie členských štátov Európskej únie. Vyhlásila, že Európska únia by mala zaistiť spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín (cudzincami) a priznať im práva a povinnosti porovnateľné s právami a povinnosťami občanov Európskej únie na základe dôraznej integračnej politiky.