

VOLNÝ POHYB OSOB

Svoboda pohybu a pobytu osob na území EU je základním aspektem občanství Unie, které bylo zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1992. Po postupném odstranění vnitřních hranic podle Schengenské dohody následovalo přijetí směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území EU. Ačkoli je toto právo velmi důležité, přetrvávají značné překážky v jeho provádění.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), článek 21 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), hlavy IV a V SFEU, článek 45 Listiny základních práv Evropské unie.

CÍLE

Obsah pojmu volný pohyb osob se od svého vzniku změnil. První ustanovení v této oblasti ve [Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957](#) (Římská smlouva) se vztahovala na [volný pohyb pracovníků](#) a [svobodu usazování](#) jednotlivců jako zaměstnanců nebo jako poskytovatelů služeb. [Maastrichtská smlouva](#) (oficiálně nazývaná Smlouva o Evropské unii) zavedla pojem občanství EU, kterého má automaticky požívat každý státní příslušník členského státu. Občanství EU tvoří základ práva osob svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Toto právo bylo znovu potvrzeno [Lisabonskou smlouvou](#) a je součástí [obecných ustanovení o prostoru svobody, bezpečnosti a práva](#).

ÚSPĚCHY

A. Schengenský prostor

Významným milníkem při vytváření vnitřního trhu s volným pohybem osob bylo uzavření dvou schengenských dohod, tj. samotné dohody ze 14. června 1985 a Úmluvy k provedení Schengenské dohody, která byla podepsána dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995. Úmluva k provedení Schengenské dohody (kterou podepsaly jen Belgie, Francie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko) byla původně založena na mezivládní spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Na základě protokolu připojeného k Amsterdamské smlouvě došlo k začlenění „[schengenského acquis](#)“ do Smluv. V současnosti podléhá v souladu s Lisabonskou smlouvou parlamentnímu a soudnímu dohledu. Vzhledem k tomu, že v současné době je většina schengenských pravidel součástí právních předpisů EU, nemají již přistupující země po rozšíření EU, k němuž došlo dne 1. května 2004, možnost se rozhodnout, že tyto předpisy nepřijmou (článek 7 Schengenského protokolu).

1. Zúčastněné země

V současné době má schengenský prostor 29 řádných členů: 25 členských států EU a Norsko, Island, Švýcarsko a Lichtenštejnsko (se statusem přidružené země). Irsko není smluvní stranou úmluvy, ale může se rozhodnout, zda si přeje připojit se

k vybraným částem schengenského acquis; Dánsko, ačkoli je od roku 2001 součástí schengenského prostoru, má výjimku pro uplatňování jakýchkoli nových opatření v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí, včetně opatření týkajících se schengenského prostoru, ačkoli je vázáno některými opatřeními v rámci společné vízové politiky. Dne 30. prosince 2023 se Rada dohodla, že dne 31. března 2024 budou odstraněny kontroly na vnitřních vzdušných a námořních hranicích s Bulharskem a Rumunskem a ukončeny kontroly na vzdušných a námořních hranicích mezi těmito dvěma zeměmi a zeměmi schengenského prostoru. [Bulharsko a Rumunsko se staly řádnými členy schengenského prostoru dne 1. ledna 2025](#), kdy byl zrušen požadavek na kontroly osob na vnitřních pozemních hranicích.

2. Oblast působnosti

Mezi úspěchy schengenského prostoru patří:

- a. zrušení kontrol všech osob na vnitřních hranicích;
- b. opatření k posílení a harmonizaci kontrol na vnějších hranicích ([4.2.4](#)): všem občanům EU stačí pro vstup do schengenského prostoru pouze předložit průkaz totožnosti nebo cestovní pas;
- c. společná vízová politika pro krátkodobé pobyty: státní příslušníci třetích zemí, které jsou uvedeny na společném seznamu zemí, jejichž státní příslušníci potřebují ke vstupu vízum (viz přílohu II nařízení Rady (ES) 539/2001), mají nárok na jediné vízum platné v rámci celého schengenského prostoru;
- d. policejní ([4.2.7](#)) a justiční spolupráce ([4.2.6](#)): policejní sbory si vzájemně pomáhají při odhalování a předcházení trestné činnosti a mají právo pronásledovat pachatele uprchlé na území sousedního státu v schengenském prostoru; je zaveden i rychlejší systém vydávání a vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech;
- e. zavedení Schengenského informačního systému (SIS) a jeho rozvoj ([4.2.4](#)).

3. Výzvy

Ačkoli se na Schengenský prostor většinou pohlíží jako na jeden z hlavních úspěchů Evropské unie, čelil v nedávné době existenčnímu ohrožení v důsledku pandemie COVID-19, kdy členské státy zavíraly hranice v úsilí o kontrolu šíření viru, před zavedením digitálního certifikátu EU COVID v červenci 2021. Ještě předtím představoval hlavní výzvy značný příliv uprchlíků a migrantů do EU a také teroristické útoky.

B. Volný pohyb občanů EU a jejich rodinných příslušníků

1. První opatření

Ve snaze přeměnit Společenství na prostor vyznačující se skutečnou svobodou a mobilitou všech jeho občanů bylo v roce 1990 přijato několik směrnic, jejichž účelem je zajistit právo pobývat v zemi i jiným osobám než pracovníkům: směrnice Rady 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti; směrnice Rady 90/366/EHS o právu pobytu pro studenty; směrnice Rady 90/364/EHS o právu pobytu (pro státní

příslušníky členských států, kterým toto právo nevzniklo na základě jiných ustanovení práva Společenství, a jejich rodinné příslušníky).

2. Směrnice 2004/38/ES

V zájmu sloučení jednotlivých právních předpisů (včetně těch uvedených výše) a zohlednění rozsáhlé judikatury související s volným pohybem osob byla roku 2004 přijata nová komplexní směrnice – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o [právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států](#). Směrnice je navržena tak, aby podporovala občany EU v uplatňování jejich práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, omezila administrativní formality na ty skutečně nejnужnější, lépe vymezila postavení rodinných příslušníků a omezila možnosti zamítnutí vstupu nebo ukončení práva pobytu. V rámci působnosti směrnice 2004/38/ES definice rodinných příslušníků zahrnuje:

- manžela/manželku (rovněž stejného pohlaví, jak vyjasnil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) ve svém [rozsudku ve věci Coman, C-673/16](#)),
- registrovaného partnera či partnerku, považuje-li právní řád hostitelského členského státu registrované partnerství za rovnocenné manželství,
- potomky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takové potomky manžela či manželky nebo registrovaného partnera či partnerky,
- předky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami; a předky manžela či manželky nebo registrovaného partnera či partnerky v témže postavení.

Převážná většina členských států tuto směrnici rovněž uplatňuje k zajištění práva na volný pohyb osob v případě registrovaných partnerů stejného pohlaví a partnerů stejného pohlaví v trvalém vztahu.

a. Práva a povinnosti:

- Pro pobyty kratší než tři měsíce: Jedinou povinností občanů EU je být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Hostitelský členský stát může po dotčených osobách požadovat, aby nahlásily svou přítomnost v zemi.
- Pro pobyty delší než tři měsíce: Občané EU a jejich rodinní příslušníci – pokud nepracují – musí mít dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociálních služeb hostitelského členského státu, a musí být účastníky zdravotního pojištění. Občané EU nepotřebují povolení k pobytu, členské státy však po nich mohou žádat, aby se zaregistrovali u příslušných orgánů. Rodinní příslušníci občanů Unie, kteří nejsou státními příslušníky některého členského státu, musí požádat o povolení k pobytu na dobu svého pobytu nebo na období pěti let.
- Právo trvalého pobytu: Práva trvalého pobytu nabývají občané EU v hostitelském členském státě po pěti letech nepřerušného legálního pobytu pod podmínkou, že v jejich případě není vymáháno rozhodnutí o vyhoštění. Toto právo již není spojeno s žádnými podmínkami. Totéž pravidlo se použije pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky členského státu a kteří žili s občanem EU po dobu pěti let. Právo trvalého pobytu pozbývá platnosti pouze v případě, že je daná

osoba po dobu více než dvou po sobě následujících let v hostitelském členském státě nepřítomna.

- Omezení práva na vstup a práva pobytu: Občané EU či jejich rodinní příslušníci mohou být z hostitelského členského státu vyhoštěni z důvodů souvisejících s ochranou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Byly stanoveny záruky, aby se zajistilo mimo jiné to, že rozhodnutí o vyhoštění nebudou přijímána z ekonomických důvodů, budou v souladu se zásadou proporcionality a budou založena na chování dotyčné osoby.

Směrnice rovněž umožňuje členským státům přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv přiznaného práva v případě jeho zneužití nebo podvodu, jako je účelový sňatek.

b. Provádění směrnice 2004/38/ES

Směrnici provázely problémy a polemiky, když vyšly najevo závažné nedostatky při provádění a přetrvávající překážky bránící volnému pohybu. Na tuto skutečnost upozorňovaly zprávy Komise a studie Parlamentu týkající se uplatňování směrnice a svědčila o tom také řízení o nesplnění povinnosti s několika členskými státy kvůli nesprávnému či neúplnému provedení směrnice i velký počet petic předložených Evropskému parlamentu a případů řešených u Soudního dvora. Kritika ze strany některých členských států během roků 2013–2014 týkající se údajného zneužívání pravidel volného pohybu občany EU za účelem „sociální turistiky“ vedla na úrovni EU k diskusím o případných reformách, které byly odloženy po rozhodnutí Spojeného království vystoupit z EU.

V prosinci 2023 vydala Evropská komise nové pokyny s názvem „[Pokyny k právu na volný pohyb občanů EU a jejich rodin](#)“. Nahrazují [pokyny z roku 2009](#) a jejich cílem je posílit účinné a jednotné uplatňování právních předpisů o volném pohybu v celé EU. Poskytují vysvětlení s cílem pomoci vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání a podvodům souvisejícím s právy na volný pohyb. Kromě toho výzkumná služba Evropského parlamentu zveřejnila v květnu 2024 [dokument o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků](#), který nabízí přehled podmínek a práv stanovených ve směrnici 2004/38/ES pro občany EU a jejich rodinné příslušníky. Provádění směrnice 2004/38/ES je i nadále předmětem diskuse, zejména pokud jde o rovnováhu mezi usnadněním volného pohybu a řešením možného zneužívání.

3. Fyzické a digitální doklady

[Nařízení Rady \(EU\) 2025/1208 ze dne 12. června 2025 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti](#) občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu, nahrazuje [nařízení \(EU\) 2019/1157](#) a dále posiluje zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu.

Nařízení (EU) 2025/1208 vyžaduje, aby členské státy EU vydávaly průkazy totožnosti obsahující vysoce zabezpečený bezkontaktní čip s fotografií držitele a dvěma otisky prstů. Toto nařízení nevyžaduje, aby členské státy EU vydávaly průkazy totožnosti, pokud jejich vnitrostátní právo tento druh dokladů nestanoví.

Zlepšením spolehlivosti dokladů a harmonizací bezpečnostních prvků má toto nové nařízení za cíl omezit podvody a padělání a usnadnit uznávání dokladů totožnosti a povolení k pobytu v celé EU, a tím podpořit účinný výkon práv volného pohybu podle směrnice 2004/38/ES a článku 21 SFEU.

Dne 8. října 2024 přijala Komise [legislativní návrh, který by občanům EU umožnil vytvářet na základě jejich průkazů totožnosti tzv. digitální cestovní oprávnění](#). Digitální cestovní oprávnění jsou v podstatě digitální kopie údajů uložených v čipu průkazu totožnosti, s výjimkou otisků prstů. To by občanům EU umožnilo používat digitální cestovní oprávnění založené na průkazech totožnosti při cestování do EU nebo v rámci EU.

4. Státní příslušníci třetích zemí

Vysvětlení ustanovení platných pro státní příslušníky třetích zemí, kteří nejsou rodinnými příslušníky občanů EU, se nachází v publikaci Fakta a čísla zaměřené na přistěhovaleckou politiku ([4.2.3](#)).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament se již dlouho snaží prosazovat právo na volný pohyb, který považuje za klíčovou zásadu Evropské unie. Ve svém [usnesení ze dne 16. ledna 2014 o dodržování základního práva na volný pohyb v EU](#) zamítl snahy o omezení práv na volný pohyb a vyzval členské státy, aby dodržovaly ustanovení Smlouvy týkající se pravidel EU pro svobodu pohybu a aby zajistily dodržování zásady rovnosti a základního práva na volný pohyb ve všech členských státech. Ve svém [usnesení ze dne 15. března 2017 o překážkách bránících občanům EU svobodně se pohybovat a pracovat na vnitřním trhu](#) a v [usnesení ze dne 12. prosince 2017 o zprávě o občanství EU](#) pro dotýčný rok Parlament znovu vyzval k odstranění překážek, které brání uplatňování práva na volný pohyb. Když se Spojené království rozhodlo vystoupit z Evropské unie, ubyl jeden z hlavních kritiků volného pohybu.

Co se týče schengenského prostoru, Parlament ve svém [usnesení ze dne 30. května 2018 k výroční zprávě o fungování schengenského prostoru](#) odsoudil „pokračující znovuzavádění kontrol na vnitřních hranicích“, které mají nepříznivé (...) dopady na jednotu schengenského prostoru a negativní vliv na prosperitu evropských občanů a na zásadu volného pohybu“. Dne 15. října 2025 uspořádal Parlament ve spolupráci s Evropskou komisí [akci u příležitosti 40. výročí podpisu Schengenské dohody](#).

Pandemie COVID-19 přiměla většinu členských států k opětovnému zavedení kontrol na vnitřních hranicích, k uzavření hranic a k uplatnění dočasných omezení na cesty z jiných zemí EU. V různých usneseních Parlament opakovaně vyjádřil své obavy a vyzval k lepší koordinaci na úrovni EU a k rychlému návratu k plně funkčnímu a reformovanému schengenskému prostoru. Dne 24. dubna 2024 Parlament na plenárním zasedání formálně přijal legislativní usnesení týkající se [reformy Schengenského hraničního kodexu](#), které posiluje volný pohyb, vyjasňuje pravidla a omezuje dočasné hraniční kontroly.

Tento dokument vypracovává tematická sekce pro spravedlnost, občanské svobody a institucionální záležitosti.

Alessandro ERMINI / Clemence Rogalski
11/2025