

KOORDINACE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ VE VZTAHU K OBČANŮM TŘETÍCH STÁTŮ – JSME SI ROVNI?

KRISTINA KOLDINSKÁ

V Evropě se globalizace projevila mnoha způsoby, jedním z nejvýraznějších a společensky i politicky nejvíce diskutovaných fenoménů je zřejmě přítomnost stále rostoucího počtu občanů třetích států, často přicházejících především ze zemí na jihu naší planety. Tragické události loňského léta u italského ostrova Lampedusa otevřely mnoho palčivých otázek, na které se měla odpověď hledat zřejmě mnohem dříve a intenzivněji. Jednou z nich je integrace občanů ze třetích států, ochota evropských společností k této integraci přistoupit a v neposlední řadě jejich schopnost ji efektivně provádět.

Má-li snaha o integraci občana ze třetího státu s jistou pravděpodobností slavit úspěch, je zřejmě v první řadě potřeba, aby se takový jedinec, potažmo jeho rodina, necítili v konkrétní zemi, kde se rozhodnou zakotvit, jako nevítaní vetřelci, ale aby tuto zemi přijali za svůj nový domov a naučili se v něm žít při respektování zde zaběhlých pravidel. Snad není sporu o tom, že k navození pocitu domova neodmyslitelně patří pocit, že jsem si roven s těmi, kteří v dané společnosti již žijí a mohou stejně jako oni využívat většinu (ne-li všechny) vymožeností, které daná společnost nabízí, pokud ke vzniku nároku na ně splním podmínky stejné, jako občan té které země.

A právě nad otázkou rovnosti občanů třetích států s občany EU v oblasti sociálních práv, resp. koordinace sociálního zabezpečení v EU, se hodlají zabývat následující řádky, přičemž bude hledána odpověď na otázku položenou v názvu tohoto příspěvku. Necháváme přitom záměrně stranou otázku nastavení národních sociálních politik ve vztahu k občanům třetích států, jelikož se jedná o velmi rozsáhlé téma, jež by zabralo jistě více, než je prostor tomuto příspěvku určený.

1. ZAVEDENÍ ROVNOSTI V KOORDINACI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ PRO OBČANY TŘETÍCH STÁTŮ

Evropský zákonodárce již na přelomu tisíciletí připravil změny koordinačních pravidel tak, aby se právo volného pohybu při zachování sociálních nároků mohlo vztahovat právě i na občany třetích států.

Již nařízení 1408/71 vztáhlo koordinaci na občany třetích států, kteří legálně pobývali na území některého z členských států EU. Došlo k tomu novelizačním nařízením 859/2003.¹ Jeho přijetí přitom předcházela debata o právním základu v primárním právu, a to v době, než byla přijata Amsterdamská smlouva. Tvrdilo se totiž, že stávající primární právo neposkytuje evropskému zákonodárci dostatečnou kompetenci k tomu, aby sociálním dimenzi volného pohybu osob vztáhl i na občany třetích států.

Po přijetí Amsterdamské smlouvy a později i Listiny základních práv EU vznikly naopak pochyby, zda je vyloučení občanů 3. států z koordinace v souladu s lidskými právy.² V případě *Gaygusuz* např. dokonce ESLP konstatoval, že občan třetího státu, kterému pouze na základě skutečnosti, že není rakouským občanem, nebyly přiznány dávky sociální pomoci, i když v Rakousku legálně pobýval, pracoval a platil příspěvky do systému pojištění v nezaměstnanosti, byl v rámci národního systému diskriminován.³

V roce 1999 se k postavení občanů třetích států vyslovila nejen Evropská Rada na svém zasedání v Tampere,⁴ ale rovněž tak Evropský parlament.⁵

Nařízení 859/2003 po delší debatě stanovilo, že se koordinační nařízení „uplatňují u občanů třetích zemí, kteří již nejsou zahrnuti do těchto ustanovení výhradně z důvodu svého občanství, jakož i u členů jejich rodin a jejich pozůstalých za předpokladu, že legálně pobývají na území členského státu a jsou v situaci, která není v žádném ohledu omezena na území jediného členského státu“.⁶ Rozšíření osobního rozsahu původních koordinačních nařízení se vztahovalo na všechny členské státy a zdálo se tedy, že z pohledu koordinace je postavení občanů třetích států vyřešeno.

2. NOVÁ KOORDINAČNÍ NAŘÍZENÍ – OTÁZKA PRÁVNÍ JISTOTY PRO OBČANY TŘETÍCH STÁTŮ

Této právní jistotě se však občané třetích států netěšili příliš dlouho. V roce 2004 bylo totiž přijato nové koordinační nařízení 883/2004,⁷ jež, pravda, čekalo na

¹ Nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se rozšiřuje používání ustanovení Nařízení (EHS) č. 1408/71 a Nařízení (EHS) č. 574/72 na občany třetích zemí, kterých se tato ustanovení dosud netýkala výhradně z důvodu jejich občanství (dále jen Nařízení 859/2003).

² ESD ve věci *Khalil and others* – spojené případy C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, ze dne 11. 10. 2001. V těchto spojených případech se jednalo o osoby bez státní příslušnosti, na které se koordinace měla dle nařízení 1408/71 vztahovat. ESD jim však práva plynoucí z koordinace sociálního zabezpečení nepřiznal, protože tyto osoby nevyužily volného pohybu a nemigrovaly z členského státu EU do jiného. Do Německa pouze přišly z Libanonu a v Německu již zůstaly.

³ ESLP ve věci *Gaygusuz* ze dne 16. 9. 1996, č. stížnosti 17371/90.

⁴ „Evropská unie by měla zajistit spravedlivé zacházení s občany třetích zemí, kteří legálně pobývají na území jejich členských států, poskytnout jim práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU, zlepšit dodržování nediskriminace v hospodářském, sociálním a kulturním životě a přiblížit jejich právní postavení právnímu postavení občanů členských států.“ – Zasedání Evropské rady konané v Tampere ve dnech 15.–16. 10. 1999.

⁵ Ten ve svém usnesení z října 2009 vyzval k okamžitému jednání, pokud jde o přísliby spravedlivého zacházení s občany třetích zemí, kteří legálně pobývají v členských státech a o definici jejich právního postavení včetně jednotlivých práv, které by byly co nejbližší těm, jež požívají občané Evropské unie.

⁶ Srov. čl. 1 Nařízení 859/2003.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen nařízení 883/2004).

svou účinnost šest let, a to do května 2010, jelikož velmi dlouho probíhala vyjednávání o prováděcím nařízení nakonec přijatém až v roce 2009 pod číslem 987/2009.⁸ V nových koordinačních nařízeních však osobní působnost koordinace, vztažená i na občany třetích států obsažena nebyla. Znamenalo to tedy, že se na koordinaci sociálního zabezpečení ve vztahu k občanům třetích států i nadále používalo staré 1408/71 ve znění nařízení 859/2003.⁹

Právní jistotě ohledně postavení občanů třetích států nepřispěla ani skutečnost, že v aplikaci koordinačních nařízení po přijetí nařízení 883/04 došlo k určitým nejasnostem, z nichž některé přetrvávají dodnes. Navíc, ne všechny členské státy přijaly Nařízení 859/2003 (Dánsko). Pokud tedy vznikl přeshraniční prvek s některým z takových členských států, koordinace se zřejmě v případě občanů třetích států na tyto případy nevztahovala, ač by se jinak koordinační pravidla bývala použila. Se zeměmi Evropského hospodářského prostoru (Island, Norsko, Lichtenštejnsko) a Švýcarskem byly rovněž uzavřeny bilaterální dohody.

Vznikla tedy vážná otázka právní jistoty ve vztahu k základním sociálním právům v případě občanů třetích států. V nastalé složité situaci si často ani samotné národní instituce, jež aplikují koordinační pravidla, nebyly zcela jisty, který pramen práva na konkrétní případ použít, pokud v něm hrál roli občan třetího státu.

Zmíněná nepřehlednost právní úpravy a pluralita použitelných pramenů práva byla alespoň do určité míry zhojena Nařízením 1231/2010.¹⁰ Toto nařízení se ale nevztahuje se na Spojené Království a Dánsko, přičemž na prvně jmenovanou zemi se zřejmě nadále vztahuje nařízení 859/2003, ke kterému přistoupila.

Nařízení 1231/2010 každopádně stanoví, že koordinační nařízení se vztahují na státní příslušníky třetích zemí, na které se dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé po nich, pokud oprávněně pobývají na území členského státu a jsou v situaci, která se neomezuje ve všech ohledech na jediný členský stát.

Pro úplnost (a další zkomplikování již tak nikoli jednoduché problematiky) je třeba připomenout, že se samotnými třetími státy byly v některých případech uzavírány asociační dohody, jejichž součástí někdy byla i základní koordinační pravidla.

V souvislosti s asociačními dohodami Soudní dvůr Evropské unie (dále jen SDEU) např. v případě Youssfi¹¹ judikoval, že na případ Maročanky, která přišla za svým synem do Belgie, se nevztahuje koordinace, ale asociační dohoda mezi EU a Marokem brání tomu, aby hostitelský členský stát odmítl přiznat nárok na zákonem zaručený příjem pro osoby v důchodovém věku marocké státní příslušnici, která dosáhla věku 65 let a zákonně pobývá na území tohoto státu, jestliže spadá do působnosti uvedeně-

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanovují pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen nařízení 987/2009).

⁹ To ostatně neznamenalo žádnou velkou zvláštnost, jelikož i některé státy Evropského hospodářského prostoru zpočátku odmítly aplikovat nová koordinační pravidla a zůstaly u těch starých, a to až do roku 2012.

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

¹¹ ESD ve věci *Mamate El Youssfi proti Office national des pensions (ONP)* C-276/06, ze dne 17. 4. 2007.

ho ustanovení buď z toho důvodu, že sama vykonávala závislou činnost v dotyčném členském státě, nebo z důvodu svého postavení člena rodiny pracovníka marocké státní příslušnosti, který je nebo byl zaměstnán v tomto členském státě.

3. OTÁZKA ROVNOSTI

Aby se na občana třetího státu koordinace vztahovala, musí splnit zásadně alespoň dvě podmínky, a sice podmínku legálního pobytu na území některého z členských států a podmínku existence přeshraničního prvku, tedy migrace alespoň mezi dvěma členskými státy EU. Stejně jako v případě *Khalil* a později i dalších se koordinační pravidla nepoužijí, a to ani na příslušníka třetího státu, v případě, že k migraci nedošlo a tento pouze přišel ze svého domovského státu do některého z členských států EU a v tomto již zůstal natrvalo. Na takový případ se pak vztahují pouze vnitrostátní pravidla, na která právo EU má pouze omezený dopad.

Výše uvedené pravidlo podmínky migrace potvrdil SDEU v nedávném případě *Xhymshiti*.¹² Soudní dvůr dovodil, že pan Xhymshiti nemá vazbu k více než jednomu členskému státu a okolnost, že vykonává výdělečnou činnost ve Švýcarsku, nemá v tomto ohledu žádný vliv, a to i přesto, že je v oblasti koordinace Švýcarsko považováno za členský stát Unie. Problém totiž spočíval v tom, že Nařízení 859/2003, které není uvedeno mezi akty Společenství, jež se smluvní strany dohody EU-Švýcarsko zavázaly uplatňovat. Soud tedy uzavřel, že výkon výdělečné činnosti A. Xhymshitiho ve Švýcarsku netvoří faktor, který by rozšiřoval jeho situaci nad rámec jediného členského státu. Jeho situace má totiž vazby pouze na jeden třetí stát a jen jeden členský stát, a sice Švýcarskou konfederaci a Spolkovou republiku Německo. Soud tedy judikoval, že se Nařízení 859/2003 na situaci manželů Xhymshitiových nepoužije, v důsledku čehož tyto manželé nebudou zahrnuti do koordinace. Kdyby bývali Xhymshitiovi občany Unie, byla by situace jiná, jelikož by Švýcarsko nebylo považováno za třetí stát, ale za stát, na který se uplatňují koordinační pravidla EU a migrace mezi Německem a Švýcarskem by byla bývala z hlediska koordinace považována na migraci mezi dvěma členskými státy EU. SDEU ke svým závěrům ještě dodal, že samotná okolnost, že děti manželů Xhymshitiových jsou občany Unie, nevede k tomu, že by odmítnutí přiznat nárok na rodinné přídatky v Německu bylo protiprávní, pokud nejsou, jak to vyplývá ze zjištění učiněných předkládajícím soudem, splněny zákonné podmínky takového přiznání.

Další pochybnost, která může v souvislosti s rovností nastat, se týká rovněž velmi složité problematiky, a sice otázky práva na pobyt. Zásadně platí, že s občany Unie jsou si občané třetích států co do postavení ve vztahu k sociálním systémům členských států EU rovni, pouze pokud jim byl přiznán statut dlouhodobých rezidentů (bez nutnosti migrace), nebo právě pokud migrují mezi členskými státy a vztahuje se tedy na ně koordinace sociálního zabezpečení. Jak však již bylo naznačeno, ani koordinace se

¹² SDEU ve věci *Alketa Xhymshiti proti Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Lörrach* C-247/09, ze dne 18. 11. 2010.

nevztahuje na zcela všechny případy, kdy občané třetích států migrují mezi státy, které aplikují koordinační nařízení.

Práva dlouhodobých rezidentů v oblasti sociální ochrany jsou přiznána na stejné úrovni jako občanům Unie na základě Směrnice 2003/109.¹³ Směrnice přiznává dlouhodobým rezidentům rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu, jehož status dlouhodobého rezidenta získali, kromě jiného v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany dle vnitrostátních právních předpisů.¹⁴ Přiznání postavení dlouhodobého rezidenta je však zcela na pravomoci jednotlivých národních zákonodárců, přičemž podmínky pro přiznání tohoto statutu se v poslední době stále zpřísňují.

Do věcné působnosti tzv. single permit směrnice, tedy Směrnice 2011/98,¹⁵ spadá i koordinace sociálního zabezpečení. Směrnice stanoví společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založený na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu.¹⁶ Pracovníkům ze třetích zemí směrnice přiznává právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, kromě jiného i v oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v Nařízení 883/2004.¹⁷ Zvláštní ustanovení je ve směrnici obsaženo ve vztahu k důchodům. Pracovníci ze třetích zemí stěhující se do třetí země nebo jejich pozůstalí, kteří pobývají ve třetí zemi a jejichž práva jsou odvozena od dotyčných pracovníků, obdrží v souvislosti se stářím, invaliditou nebo úmrtím zákonný důchod vyplývající z předcházejícího zaměstnání dotyčného pracovníka, na nějž vznikl nárok v souladu s koordinačními nařízeními, a to za stejných podmínek a podle stejné výměry jako státní příslušníci dotčených členských států, kteří se odstěhují do třetí země.¹⁸

Uvedená zásada rovnosti v oblasti koordinace může být členskými státy omezena. Nesmí se však jednat o pracovníky ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnaní nebo kteří byli zaměstnaní po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní.

V oblasti rodinných dávek navíc směrnice zmocňuje členské státy nepoužít koordinaci na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členského státu po dobu nejvýše šesti měsíců, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem studia, nebo na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza.¹⁹

¹³ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

¹⁴ Článek 11 odst. 1 písm. d) Směrnice 2003/109.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

¹⁶ Článek 1 odst. 1 písm. b) Směrnice 2011/98.

¹⁷ Článek 12 odst. 1 písm. e) Směrnice 2011/98.

¹⁸ Článek 12 odst. 4 Směrnice 2011/98.

¹⁹ Článek 12 odst. 2 písm. b) Směrnice 2011/98.

Ve vztahu k pobytovému právu a rovnému zacházení v oblasti koordinace sociálního zabezpečení SDEU ve věci *Hadj Ahmed*²⁰ řešil případ státní příslušnice třetí země, která před méně než pěti lety získala povolení k pobytu v členském státě, aby následovala, bez uzavření manželství nebo registrovaného partnerství, státního příslušníka jiného členského státu, s nímž má dítě, které má státní příslušnost tohoto jiného členského státu. Postavení pracovníka měl přitom pouze státní příslušník jiného členského státu a společné soužití obou partnerů v mezičase skončilo. Jejich obě děti žily ve společné domácnosti s matkou. Soudní dvůr judikoval, že státní příslušnice třetího státu, resp. její dcera, nespádají do osobní působnosti koordinačního nařízení, ledaže tato státní příslušnice třetí země nebo její dcera mohou být považovány ve smyslu vnitrostátního zákona a pro účely jeho uplatňování za „rodinné příslušníky“ státního příslušníka jiného členského státu nebo, není-li tomu tak, ledaže na ně může být nahlíženo jako na „výživou převážně odkázané“ na tohoto státního příslušníka jiného členského státu. Soudní dvůr rovněž dovodil, že právo EU nebrání právní úpravě členského státu, na základě které tento členský stát vyžaduje pro účely poskytování zaručených rodinných přídatků, aby státní příslušnice třetí země splňovala podmínku doby pobytu v délce pěti let, třebaže tuto podmínku neukládá svým státním příslušníkům.

V souvislosti s právem pobytu v některém z členských států EU lze snad na tomto místě ještě připomenout, že ustálená judikatura SDEU dlouhodobě říká, že samotná skutečnost, že se na občana třetího státu vztahují koordinace, nebo sociální výhody dle nařízení 492/2011,²¹ sama o sobě nezakládá právo na získání povolení k trvalému pobytu či obdobné oprávnění. Obavy, že by koordinační pravidla sama o sobě mohla vést ke zneužívání sociálních systémů členských států EU, jsou tedy liché. Z koordinačních pravidel jako takových rozhodně nelze vyvodit více dalších práv, než právo na zachování sociálních práv v případech migrace do jiného členského státu, a to ještě pouze v některých případech, u občanů třetích států omezených, jak bylo naznačeno výše.

ZÁVĚREM

Na samý závěr si ve světle této stručné statě položíme původně nastolenou otázku po rovnosti s občany třetích států. Negativní odpověď je nasnadě už jen z hlediska často velmi dramatických životních zkušeností, které tito lidé mají leckdy za sebou.

Z pohledu koordinace sociálního zabezpečení a její právní úpravy i v širších souvislostech naznačených v tomto textu lze nicméně k negativní obecné odpovědi přidat i další, specifické. Jistě si nejsme v posledních letech rovni co do právní jistoty, která je ve vztahu k občanům třetích států zpochybněna složitými pravidly pro použití zákazu diskriminace v oblasti koordinace. Možnost členských států (byť samozřejmě legitimní a v souladu s právem EU) v národní právní úpravě definovat práva pobytu, rozsah práv

²⁰ SDEU ve věci *Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) proti Radia Hadj Ahmed* C-45/12, ze dne 13. 7. 2013.

²¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

rodinných příslušníků, jakož i koncepci vlastní sociální politiky této právní jistotě občanů třetích států nepřidává.

Rovnost naopak lze dohledat v povinném přeshraničního prvku jako požadavku, aby se na migrující osobu vztahovala koordinace, ať se jedná o občana Unie či občana třetí země, jakož i ve věcném rozsahu koordinace, pokud se již tato na případ migrujícího příslušníka třetího státu vztáhne.

Snad lze autorce těchto řádek na tomto místě odpustit vyslovení zřejmě zcela utopické úvahy v tom smyslu, že vzhledem k současné situaci v Evropě, vzhledem k tomu, že v EU zdaleka není na počet obyvatel tolik občanů třetích států jako v jiných částech světa, vzhledem k tomu, že se EU hlásí k lidským právům dlouhodobě a systematicky, možná nazrál čas na změnu a zamyšlení se nad rozšířením sociálních práv pro občany třetích států, kteří žijí v Evropské unii.

COORDINATION OF SOCIAL SECURITY IN RELATION TO THIRD-COUNTRY-NATIONALS – ARE WE EQUAL?

Summary

The paper tries to answer a fundamental question about equality from the point of view of third-country-nationals and their social rights. It looks not only into coordination regulations, but also into free movement rules. Basic recent case-law of CJEU and ECHR is presented and discussed, whereas some proposals for changes are deduced from conclusions of the respective courts. The author concludes, that coordination rules as such are hardly missable by third-country-nationals and that in current situation in the world, with consequences for Europe, there is probably a right time to change the European attitude towards immigrants, including a re-thinking of their social rights.

Key words: the coordination of social security, social security, the principle of equal treatment, third country nationals, social rights

Klíčová slova: koordinace sociálního zabezpečení, sociální zabezpečení, princip rovnosti, občané třetích států, sociální práva