

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 8.10.2008
KOM(2008) 610 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU
O POUŽÍVÁNÍ SMĚRNICE RADY 2003/86/ES O PRÁVU NA SLOUČENÍ RODINY**

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

O POUŽÍVÁNÍ SMĚRNICE RADY 2003/86/ES O PRÁVU NA SLOUČENÍ RODINY

1. Úvod

Dne 22. září 2003 přijala Rady směrnici 2003/86/ES, jež stanoví společná pravidla pro uplatňování práva na sloučení rodiny pro státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států (dále jen „směrnice“). Směrnice se vztahuje na všechny členské státy s výjimkou Irska, Dánska a Spojeného království¹.

Touto zprávou Komise plní svoji povinnost podle článku 19 směrnice a navazuje na sdělení o „Společné přistěhovalecké politice pro Evropu“ ze dne 17. června 2008², ve kterém Komise oznámila posoudit provádění této směrnice. Zpráva obsahuje shrnutí, v jaké míře jednotlivé členské státy pokročily v provádění směrnice, stanoví možné problémy a doporučení k řádnému provádění.

Zpráva vychází se dvou studií Komise o provádění směrnice³ a z informací z jiných studií⁴. V souladu s čl. 3 odst. 3 směrnice se zpráva nezabývá situací státních příslušníků třetích států, jejichž rodinní příslušníci jsou občany Evropské unie.

2. HISTORICKÉ A POLITICKÉ SOUVISLOSTI

Směrnice obsahuje první soubor opatření o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích států na základě článku 63 odst. 3 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství. Protože přijaté znění prošlo ve srovnání s původním návrhem Komise některými významnými změnami (v mnoha případech byla zavedena přísnější opatření), tak aby se směrnice přiblížila stávajícím vnitrostátním pravidlům, bylo považováno pouze za první krok k harmonizaci.

Za posledních 20 let představovalo sloučení rodiny jeden z hlavních zdrojů migrace do EU. V mnoha členských státech dnes sloučení rodiny představuje značný (a stále rostoucí) podíl na legální migraci. Diskuze, jakým způsobem řídit účinněji velký příliv přistěhovalců podle práva na sloučení rodiny, vedly v některých členských státech k řadě politických změn spojených v mnohých případech s přísnějšími opatřeními. Tyto změny musí být v souladu s právem na sloučení rodiny, které je zakotveno v této směrnici.

¹ Pro účely této zprávy označuje výraz „členské státy“ ty členské státy, jež jsou vázány směrnicí.

² KOM(2008) 359 v konečném znění

³ Studie vypracované sítí Odysseus (2007) a Evropskou migrační sítí (2008).

⁴ Centrum pro migrační právo, Nijmegen 2007 a studie provedená na žádost Evropského parlamentu, březen 2008, C. Adam a A. Devillard, IOM. Ostatní studie, jako například první zpráva zveřejněná v červnu 2008 Agenturou Evropské unie pro základní práva o homofobii a diskriminaci na základě sexuální orientace, se zabývají zvláštními aspekty sloučení rodin.

2.1. Sledování a stav provádění

Členské státy měly povinnost tuto směrnici provést do 3. října 2005⁵. Úředníci Komise poskytují členským státům v této oblasti podporu prostřednictvím pravidelných schůzek s odborníky z členských států.

Po vypršení lhůty pro provedení bylo proti 19 členským státům, které nesdělily svá prováděcí opatření, zahájeno řízení o porušení povinnosti. V souladu s článkem 226 Smlouvy Komise sdělila deset odůvodněných stanovisek. V případě čtyř členských států bylo rozhodnuto o podání žalob k Evropskému soudnímu dvoru: ve třech případech byla žaloba stažena, v jednom případě byl vydán rozsudek⁶.

Z 24 členských států, jež jsou vázány touto směrnicí, dosud provedení neukončil jeden stát (LU)⁷, a další stát (ES) do svých vnitrostátních právních předpisů nevložil formální výslovný odkaz (ustanovení o harmonizaci).

2.2. ESD, věc C-540/03

Evropský parlament podal žalobu na Radu, v níž žádal zrušení některých ustanovení směrnice. Tvrdil, že ustanovení umožňující členským státům omezit v některých případech právo na sloučení rodiny (čl. 4 odst. 1 poslední odrážka, čl. 4 odst. 6 a článek 8) nejsou v souladu s právem na respektování rodinného života a se zásadou zákazu diskriminace zakotvených v článcích 8 a 14 Evropské úmluvy o lidských právech.

V rozsudku ze dne 27. června 2006 Evropský soudní dvůr rozhodl, že směrnice není v rozporu se základním právem na respektování rodinného života, respektování nejlepšího zájmu dětí nebo zásady nediskriminace na základě věku. Tento rozsudek má dopad na provádění směrnice členskými státy. Soudní dvůr zejména zdůraznil, že členské státy musí při provádění právních předpisů Společenství respektovat základní práva a musí ustanovení směrnice používat způsobem, který je v souladu s požadavky na respektování základních práv, zejména pokud jde o rodinný život a zásadu nejlepšího zájmu nezletilých dětí⁸.

3. OBECNÁ USTANOVENÍ

3.1. Právo na sloučení rodiny (článek 1)

Směrnicí se uznává právo na sloučení rodiny. V rozsudku ve věci 540/03⁹ se výslovně potvrzuje existence tohoto práva tím, že se stanoví, že směrnice uděluje členským státům pozitivní povinnost, podle které musí v případech určených směrnicí povolit sloučení rodiny některých členů rodiny osob usilujících o sloučení rodiny a nenechává jim v této souvislosti žádnou volnost pro jednání.

⁵ RO a BG měly provést ustanovení směrnice po přistoupení k EU.

⁶ C-57/07, rozsudek ze dne 6.12.2007, Komise v. Lucembursko.

⁷ V případě Lucemburska bylo hodnocení provedeno na základě návrhu zákona.

⁸ Body 60, 62, 101 a 105 rozsudku.

⁹ Bod rozsudku číslo 60.

Toto subjektivní právo je uznáváno všemi členskými státy, buď výslovně prostřednictvím odkazu na „právo na sloučení rodiny“ nebo použitím formulací, které v případech spadajících do směrnice neponechávají orgánům žádnou volnost pro jednání.

3.2. Oblast působnosti (článek 3)

- **Kdo může být osobou usilující o sloučení rodiny?**

Státní příslušníci třetích zemí jsou v souvislosti se sloučením rodiny osobami způsobilými pro sloučení rodiny pouze tehdy, pokud mají povolení k pobytu s nejméně roční platností (bez ohledu na právní důvod povolení k pobytu) a pokud existuje odůvodněný předpoklad, že získají právo trvalého pobytu.

Při uplatňování těchto závazných ustanovení postupují členské státy různě. Většina z nich umožňuje sloučení rodiny, pokud příslušná osoba má povolení k dočasnému pobytu, avšak vyžadují minimální dobu k pobytu (FR 18 měsíců, ES prodloužení platnosti povolení k pobytu o nejméně další rok); CS a SE požadují povolení k trvalému pobytu. Čtyři členské státy (CY, MT, LT a LU) odkazují výslovně na odůvodněný předpoklad, že příslušná osoba získá právo trvalého pobytu.

To je problematické na CY, kde se obecně délka pobytu omezuje nejvýše na dobu čtyř let, po jejímž uplynutí nebude povolení k pobytu prodlouženo (s výjimkou osob zaměstnaných v mezinárodních společnostech). Zdá se tedy, že státní příslušníci třetích zemí jsou z práva podat žádost na sloučení rodiny vyloučeni.

- **Rodinní příslušníci občanů Evropské unie**

Aby osoba usilující o sloučení rodiny a její rodinný příslušník spadali do působnosti směrnice, musí být státními příslušníky třetích zemí. Rodinní příslušníci občanů EU jsou tedy z působnosti směrnice vyloučeni. Na rodinné příslušníky občanů EU se vztahuje směrnice 2004/38/EC¹⁰, která se vztahuje pouze na ty občany EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají. Sloučení rodiny občanů EU majících bydliště v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, se právem Společenství neřídí.

Proto je na členských státech, aby stanovily pravidla o právu rodinných příslušníků se státní příslušností třetího státu následovat státní příslušníky daného státu. Pokud členský stát uplatňuje na své vlastní občany méně výhodná pravidla než pravidla uvedená ve směrnici, mohlo by se právní postavení státních příslušníků třetích zemí po nabytí občanství ve členském státě, který pro své občany uplatňuje méně výhodná pravidla, zhoršit. To platí pro tyto čtyři země: CY, LT, DE, NL.

- **Žadatelé o azyl a dočasná či doplňková ochrana**

Směrnice ze své působnosti vylučuje také státní příslušníky třetích zemí, kteří požívají dočasné či doplňkové ochrany, a žadatele o azyl¹¹. V případě uprchlíků, kteří nespádají do

¹⁰ Směrnice 2004/38/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹¹ Avšak směrnice nesmí být interpretována tak, že členským státům ukládá povinnost odírat osobám, které požívají dočasnou nebo doplňkovou ochranu, právo na sloučení rodiny. Nařízení Rady 2001/55/ES

působnosti konvence o uprchlících, je právo na sloučení rodiny ve vnitrostátních právních předpisech členských států upraveno různě. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT, SE uplatňují směrnici přes výše uvedené vyloučení také na osoby, které požívají doplňkové ochrany.

Komise se zavázala tuto mezeru v právu Společenství odstranit¹². Za tímto účelem prozkoumá možnosti změn směrnice o minimálních normách s cílem rozšířit pravidla Společenství na sloučení rodiny na osoby požívající doplňkové ochrany.

4. ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ

4.1. Způsobili rodinní příslušníci (čl. 4 odst. 1)

Oprávněné osoby k následování osoby usilující o sloučení rodiny musí být alespoň členy „jádra rodiny“: manžel nebo manželka osoby usilující o sloučení rodiny a nezletilé děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela nebo manželky, přičemž jsou povolena tato omezení.

- **Manžel / manželka**

Zprvé, zákazem polygamního sňatku se sloučení povoluje pouze jednomu manželovi / manželce a může být zamítnut vstup dětí dalšího manžela / další manželky za účelem následování osoby usilující o sloučení rodiny. Zadruhé, členské státy mohou stanovit pro osobu usilující o sloučení i manžela / manželku minimální věkovou hranici.

Většina členských států toto nepovinné ustanovení využívá, přičemž argumentuje tím, že to může pomáhat bránit vynuceným sňatkům. Pět členských států (BE, CY, LT, MT, NL) stanovilo minimální věkovou hranici 21 let, což je maximální věková hranice uvedená ve směrnici. Jeden členský stát (CY) zavedl další kritérium a vyžaduje, aby se svatba musela konat jeden rok před podáním žádosti.

Přípustnost takové dodatečné podmínky na CY je vzhledem k neexistenci takového omezení ve směrnici a vzhledem k rozsudku ESD sporná¹³.

- **Nezletilé děti**

Nezletilé děti jsou děti, které podle vnitrostátních právních předpisů ještě nedosáhly věkové hranice zletilosti (obvykle 18 let) a jsou svobodné. Směrnice umožňuje dvě další omezení za předpokladu, že byla již v době provedení směrnice součástí vnitrostátních právních předpisů členského státu. Zprvé, u dětí starších 12-ti let, které do země vstupují bez doprovodu svých rodinných příslušníků, může být požadováno, aby prokázaly, že splňují integrační podmínky vyžadované vnitrostátními právními předpisy. Podle rozsudku C-540-03 musí členské státy i přes tato ustanovení i nadále respektovat nejlepší zájem dítěte¹⁴. Tuto odchylku uplatňují pouze 2 členské státy (DE, CY).

výslovně stanoví, že osoby požívající dočasné ochrany mají právo na sloučení se svými rodinnými příslušníky.

¹² Viz. Plán politiky pro azyl, přijatý dne 17. června 2008 (KOM(2008) 360 v konečném znění).

¹³ C-540/02 (bod 60).

¹⁴ Bod 73.

CY přijal vnitrostátní ustanovení, kterým zavádí tyto integrační podmínky, po lhůtě k provedení směrnice.

Druhé možné omezení se týká dětí, jež jsou v den podání žádosti starší 15 let. V případě těchto dětí může být vyžadováno, aby se jejich vstup do příslušného členského státu řídil jinými důvody, než je sloučení rodiny. Žádný členský stát toto omezení neuplatňoval. Protože uvedený článek je doložkou o pozastavení (odpovídající ustanovení by mohlo být zavedeno pouze před uplynutím lhůty pro provedení této směrnice), jsou nyní taková omezení ve vnitrostátních právních předpisech zakázána.

4.2. Ostatní rodinní příslušníci (čl. 4 odst. 2)

Kromě jádra rodiny mohou členské státy považovat za rodinné příslušníky tyto osoby: na pomoci závislé rodiče a svobodné dospělé děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo děti jejího manžela / manželky a nesezdaný partner / partnerka (řádně potvrzený dlouhodobý vztah nebo registrované partnerství) osoby usilující o sloučení rodiny.

Více než polovina členských států¹⁵ povoluje sloučení rodiny rodičům osoby usilující o sloučení rodiny a / nebo jejímu manželovi / manželce, zatímco sedm povoluje sloučení nesezdaných partnerů (BE, DE, FI, NL, SE, PT, LT), a to buď na základě registrovaného partnerství nebo důkazu o dlouhodobém vztahu.

Směrnice také stanoví, že v případě nezletilých osob s přiznaným postavením uprchlíka musí členské státy povolit vstup a pobyt jejich rodičům bez ohledu na splnění podmínky závislosti a nedostatku nezbytné podpory rodiny. Toto povinné ustanovení se neprovádí v BG.

Kromě toho mohou členské státy na základě čl. 4 odst. 2 a odst. 3 „s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole VI“ povolit vstup a pobyt „dalším rodinným příslušníkům“. Jakmile se členské státy rozhodnou této možnosti využít, platí standardní podmínky stanovené ve směrnici.

4.3. Požadavky pro uplatňování práva na sloučení rodiny

4.3.1 Ubytování (čl. 7 odst. 1 písm. a))

Většina členských států zavedla a / nebo ponechala podmínky ubytování, s výjimkou FI, NL, SI a SE. Praktická opatření se liší, některé členské státy odkazují na „běžné“ ubytování, jiné používají přesnější přístup a uvádějí například počet potřebných čtverečních metrů na další osobu.

Postup států, které vyžadují (AT, BE), aby osoba usilující o sloučení rodiny splnila tyto požadavky před vstupem svých rodinných příslušníků, je sporný, protože vzhledem k době trvání procesu sloučení mohou vzniknout osobě usilující o sloučení rodiny značné finanční náklady.

Podle článku 12 směrnice nemusí uprchlíci poskytovat důkaz týkající se ubytování. V PL toto ustanovení nedodržuje, protože uplatňuje podmínku ubytování i v případě uprchlíků.

¹⁵ BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE, ES.

4.3.2 Zdravotní pojištění (čl. 7 odst. 1 písm. b))

Tuto možnost využívá polovina členských států¹⁶. HU používá alternativní systém, podle kterého je vyžadováno buď zdravotní pojištění nebo dostatečné finanční zdroje, což je sporné, protože by to mohlo být považováno za další podmínku.

4.3.3 Stálé a pravidelné finanční příjmy (čl. 7 odst. 1 písm. c))

Všechny členské státy kromě SE toto kritérium uplatňují, avšak různým způsobem: buď kritérium dále neupřesňují (CY) nebo odkazují v případě upřesnění na místní předpisy (DE) nebo odkazují na minimální mzdu (FR, LU, RO, LT) nebo minimální příjem, kdy v případě jeho nedosažení jsou udělovány sociální dávky (AT). Požadovaný přibližný měsíční příjem se pohybuje od 120 EUR (PL) až po 1 484 EUR (NL). Některé členské státy stanoví prahy, které jsou odstupňovány v závislosti na počtu rodinných příslušníků, kteří mají následovat osobu usilující o sloučení rodiny.

Obavy vyvolává přístup třech členských států: V EE se požaduje pro dalšího rodinného příslušníka téměř dvojnásobná částka a ve FI se částka zvyšuje na každé dítě v rámci sloučení rodiny o 450 EUR. Zvláštní ustanovení v NL, které požaduje nejvyšší úroveň příjmu, by mohlo představovat diskriminaci na základě věku¹⁷. V případě založení rodiny¹⁸ se u každé osoby usilující o sloučení rodiny bez ohledu na její věk vyžaduje 120 % zákonem stanovené minimální mzdy 23-letého pracovníka. Kromě toho se také vyžaduje nejméně jednoletá pracovní smlouva nebo doklad prokazující, že daná osoba byla tři roky pracovně činná. Všechny tyto podmínky by mohly omezovat právo na sloučení rodiny, zejména v případě mladých lidí.

4.3.4 Integrační opatření (čl. 7 odst. 2))

Toto nepovinné ustanovení umožňuje členským státům, aby od státních příslušníků z třetích zemí požadovaly splnění integračních opatření, což může být v případě rodinných příslušníků uprchlíků uplatňováno pouze po udělení práva na sloučení rodiny¹⁹.

Některé členské státy zavedly integrační opatření do svých vnitrostátních právních předpisů. Ve třech z nich (NL, DE, FR) se toto opatření používá jako předpoklad pro povolení k vstupu na území státu. DE s výjimkou některých státních příslušníků vyžaduje, aby manžel / manželka měl před vstupem na jeho území základní znalosti německého jazyka, které musí prokázat na konzulárním úřadě. Ve FR je předpokladem pro vydání víza posouzení jazykových znalostí a v případě nedostatečných jazykových znalostí absolvování jazykových kurzů. Pokud je rodinnému příslušníkovi povolen pobyt ve Francii, musí podepsat smlouvu o „přijetí a integraci“, kterou se zavazuje k účasti na kurzech občanské nauky a v případě potřeby na jazykových kurzech. NL vyžaduje, aby rodinní příslušníci složili první integrační zkoušku²⁰, jež se skládá ze znalosti jazyka a nizozemské společnosti a lze ji složit pouze v zemi jejich původu. Osoby surčitou státní příslušností, některé skupiny a vysoce kvalifikovaní přistěhovalci jsou od tohoto pravidla osvobozeni. Pokud kandidát v testu neuspěje, nelze příslušné rozhodnutí napadnout, ale je možné test absolvovat při stejných

¹⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO, SI.

¹⁷ Bod odůvodnění 5 směrnice stanoví, že členské státy by měly uvést v účinnost ustanovení směrnice bez diskriminace, mimo jiné na základě věku.

¹⁸ Pokud příbuzenský vztah vznikne po vstupu osoby usilující o sloučení rodiny.

¹⁹ Uprchlíci musí splnit integrační podmínky pro založení rodiny v NL.

²⁰ Po příjezdu do NL musí rodinní příslušníci splnit integrační podmínky.

finančních nákladech znovu. Ostatní členské státy (AT, CY, EL) vyžadují, aby se rodinní příslušníci účastnili integračních kurzů (zejména jazykových) nebo aby po udělení povolení složili jazykovou zkoušku. Některé členské státy tak činí pouze v případě trvalého pobytu (LT) nebo předpokládají možnost krácení sociálních dávek (DE) v případě nesplnění podmínek.

Cílem těchto opatření je usnadnit integraci rodinných příslušníků. Jejich přípustnost v rámci směrnice závisí na tom, zda slouží k tomuto účelu a zda jsou v souladu se zásadou proporcionality. Zda je jejich přípustnost sporná, závisí na tom, do jaké míry je zajištěn přístup k těmto kurzům nebo zkouškám, jak jsou koncipovány a / nebo organizovány (materiály ke zkoušce, poplatky, místo konání atd.) a zda tato opatření nebo jejich dopad slouží jiným než integračním účelům (např. vysoké poplatky vylučují nízkopříjmové rodiny). Musí být také respektovány procedurální záruky k zajištění práva na podání opravného prostředku.

4.3.5 Čekací lhůta a přijímací kapacita (čl. 8 odst. 1)

Kromě podmínek uvedených v článku 3 mohou členské státy podle tohoto ustanovení zavést minimální dobu oprávněného pobytu (nesmí překročit dva roky)²¹, po kterou osoba usilující o sloučení rodiny musí pobývat na území daného státu před provedením sloučení.

To znamená, že je sice možné podat žádost o sloučení rodiny, avšak členské státy mohou její schválení odkládat až do doby, kdy vyprší lhůta stanovená v jejich vnitrostátních právních předpisech. Prováděcí problémy tak vznikají u členských států (CY, EE, EL a LT), které stanovily, že lhůta dvouletého pobytu začne běžet teprve od doby podání žádosti.

Druhá odrážka stanoví možnost čekací lhůty nejvýše tři roky, která se počítá od podání žádosti, avšak pouze v členských státech, které zohlednily přijímací kapacitu již při přijetí směrnice. Tato odchylka ve formě ustanovení o pozastavení byla vyžadována zejména Rakouskem, které ji jako jediný členský stát využívá, protože jeho vnitrostátní právní předpisy obsahují systém kvót. Po provedení směrnice a vydání rozsudku ESD²² Rakousko ustanovení upravilo tak, aby tři roky po podání žádosti bylo povolení k usazení za účelem sloučení rodiny uděleno bez ohledu na kvóty.

Toto ustanovení vylučuje, aby se do vnitrostátních právních předpisů zaváděla jako podmínka přijímací kapacita.

4.3.6 Možná omezení na základě veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví (článek 6)

Členské státy toto ustanovení provádějí různými způsoby. Některé odkazují na ustanovení příslušného *schengenského acquis*, jiné na trestný čin s trestem odnětí svobody.

Bod odůvodnění 14 směrnice obsahuje odkaz na to, co by mohlo představovat nebezpečí pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, avšak nechává na členských státech, aby si samy

²¹ Článek 12 Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků ze dne 24. listopadu 1977 stanoví maximální čekací lhůtu na 12 měsíců. Oblast působnosti této konvence je však omezená, protože dosud byla ratifikována pouze šesti členskými státy (FR, IT, NL, PT, ES, SE) a čtyřmi třetími státy (Albánie, Moldavsko, Turecko, Ukrajina).

²² Body 100 a 101 rozsudku C-540/03.

stanovily standardy v souladu s obecnou zásadou proporcionality a horizontálním článkem 14, podle kterého jsou povinny zohlednit povahu a sílu rodinných vazeb dané osoby a délku jejího pobytu a zvážit je vzhledem k závažnosti nebo druhu protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Kritérium veřejného zdraví lze použít pouze tehdy, pokud nemoc nebo pracovní neschopnost nejsou jediným důvodem pro odebrání nebo neprodloužení povolení k pobytu. Tři členské státy se těmito podmínkami neřídí (EE, SI, RO)²³.

4.4. Procesní pravidla

4.4.1 Postup posuzování

- **Zvláštní postup (čl. 5 odst. 1))**

Většina členských států má pro sloučení rodiny zvláštní postup. Pouze čtyři členské státy (CZ, HU, LV, PL) nepovažují zvláštní postup za užitečný a při slučování rodiny používají obecná imigrační pravidla.

- **Žadatel (čl. 5 odst. 1))**

Členské státy si nejsou jednotny v otázce, zda rodinný příslušník nebo osoba usilující o sloučení rodiny jsou v rámci tohoto postupu žadateli.

V CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI, ES podává žádost o sloučení rodiny osoba usilující o sloučení rodiny. V ostatních členských státech mohou žádost podat i rodinní příslušníci, s výjimkou AT a HU, kde žádost může podat pouze rodinný příslušník. V PT rodinný příslušník podává žádost pouze tehdy, pokud je v Portugalsku, v opačném případě žádost podává osoba usilující o sloučení rodiny.

- **Místo pro podání žádosti (čl.5 odst. 3)**

Směrnice vyžaduje, aby rodinní příslušníci v době podání žádosti nepobývali ještě na území příslušného členského státu a výjimku z tohoto pravidla lze udělit pouze za určitých podmínek.

Pět členských států (CZ, FI, HU, PL, PT) toto pravidlo porušuje, protože ještě neuzákonily základní pravidlo, podle kterého rodinní příslušníci musí pobývat mimo jejich území. Všechny ostatní členské státy, s výjimkou CY, tuto odchylku uplatňují a umožňují, aby žádost podával i rodinný příslušník, který již pobývá v členském státě, přičemž rozsah odchylky se značně liší. V některých členských státech (AT) lze tuto možnost využít pouze z humanitárních důvodů, jiné státy pouze vyžadují, aby rodinný příslušník v členském státě oprávněně pobýval a jiné žádost akceptují v případě, že návrat žadatele do jeho země původu není záhodný (DE).

- **Doklady (čl. 5 odst. 3)**

Seznam požadovaných dokladů se v závislosti na členském státě liší: některé členské státy mají velmi podrobný seznam, jiné odkazují pouze na obecné požadavky (SE, DE, MT, ES, LT), a tím nechávají úřadům značnou volnost.

²³ EE používá kritérium („ohrožení zájmu jiné osoby“), které je dokonce širší, než směrnice povoluje.

Směrnice stanoví zvláštní ustanovení s ohledem na uprchlíky, podle kterých by členské státy v případě, kdy uprchlík nemůže své rodinné vazby prokázat úředním dokumentem, měly vzít v úvahu jiné důkazy. EE toto ustanovení nesplňuje: stanoví, že v případě neexistence úředního dokumentu je možné žádost zamítnout. Ustanovení NL, která uvalují uprchlíkům důkazní břemeno, kdy uprchlíci musí prokázat, že takový doklad nemohou předložit, je také sporné.

- **Pohovory a šetření (čl. 5 odst. 2)**

Všechny členské státy využívají možnosti provádět pohovory a jiná šetření, pokud to považují za nutné. Některé členské státy (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE, NL) zavedly za účelem prokázání rodinných vazeb možnost DNA testů. Tato možnost se týká pouze žadatelů a ve většině případů nesou odpovídající náklady úřady (s výjimkou LT a BE, a NL, kde jsou náklady hrazeny jen v případě, že byla potvrzena rodinná vazba).

Aby byla přípustná podle práva Společenství, musí být tyto pohovory a / nebo ostatní šetření odpovídající – nesmí zbytečně bránit právu na sloučení rodiny – a musí respektovat základní práva, zejména právo na soukromí a rodinný život.

- **Účelové manželství, partnerství či osvojení (čl. 16 odst. 4)**

Podle tohoto ustanovení mohou členské státy provádět zvláštní kontroly v případě podezření z podvodu nebo účelového manželství, partnerství či osvojení. Každý vnitrostátní systém obsahuje pravidla, která by měla bránit sloučení rodiny, pokud jediným účelem svazku je získání povolení k pobytu.

Právní předpisy v AT jsou problematické, protože vyjadřují obecné podezření systematickým uplatňováním tohoto ustanovení, tj. registrační úřady musí poskytovat informace o každé svatbě státních příslušníků třetích států bez ohledu na skutečné podezření, které musí být dále sledováno cizineckou policií. Podobná je situace v Nizozemsku, kde pokud jeden z partnerů nemá nizozemskou státní příslušnost, musí úředník registračního úřadu před uzavřením manželství nebo před registrovaným partnerstvím požádat nejdříve o prohlášení policejního ředitele.

- **Poplatky**

Ve všech členských státech, s výjimkou IT a PT, musí žadatelé uhradit poplatky. Není vždy jasné, zda se jedná o poplatky za vízum nebo za samotnou žádost. Celková částka může mít podobu symbolického uhrazení správních nákladů jako je tomu v BE a ES, 35 EUR v CZ a EE až po 1 368 EUR v NL²⁴. Průměrný poplatek se pohybuje mezi 50 EUR a 150 EUR.

Směrnice neupravuje otázku správních poplatků, které je nutno v rámci postupu uhradit. Členské státy by však neměly stanovovat poplatky způsobem, který by mohl narušovat účinek směrnice při výkonu práva na sloučení rodiny.

²⁴ V NL stojí žádost o vízum pro sloučení rodiny 830 EUR, integrační zkouška 350EUR. Vydání povolení k dočasném pobytu stojí 188EUR.

4.4.2 Správní rozhodnutí

- **Délka postupu (čl. 5 odst. 4))**

Žadatel co nejdříve a v žádném případě později než devět měsíců od data podání žádosti obdrží písemné oznámení rozhodnutí.

Stanovené lhůty jsou v průměru tříměsíční nebo se uplatňuje obecné pravidlo, podle kterého musí být sdělení vydáno do devíti měsíců. Čtrnáct členských států využívá ve směrnici prodloužení časové lhůty za výjimečných okolností spojených se složitostí zkoumání žádosti.

Situace je problematická ve 2 členských státech. BG stanoví pouze doporučenou lhůtu sedmi dnů. V ES také právně stanovená lhůta neexistuje, avšak praxe ukazuje, že lhůta vyžadovaná tímto ustanovením je dodržována.

- **Písemné rozhodnutí s odůvodněním (čl. 5 odst. 4)**

Všechny členské státy dodržují kritérium písemného sdělení rozhodnutí a odůvodnění zamítnutí žádosti. LV je jediným členským státem, který nespecifikuje důsledky, které vzniknou v případě, že do konce maximální devítiměsíční lhůty není přijato žádné rozhodnutí. Ve většině členských států lze v případě neexistence rozhodnutí požadovat nápravu. V BE, IT a PT je nevydání rozhodnutí chápáno jako schválení žádosti, zatímco v BG, FR, EL a LU jako zamítnutí žádosti.

- **Zájem dítěte (čl. 5 odst. 5)**

Provádění horizontální povinné doložky, tj. náležité zohlednění zájmu nezletilého dítěte při zkoumání žádosti, představuje zřejmě pro několik členských států problémy. Tato povinnost není výslovně uvedena ve vnitrostátních právních předpisech AT, EL²⁵ a PT. LT a NL odkazují pouze na článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech, což se vzhledem k připomínkám ESD nezdá být k provádění zvláštního ustanovení dostačující²⁶. HU odkazuje pouze na záruky na základě mezinárodních dohod bez uvedení dalších podrobností. Členské státy, které plní toto ustanovení, buď provedly tuto doložku formálně do svého vnitrostátního práva nebo odkazují na Úmluvu OSN o právech dítěte.

- **Horizontální doložka týkající se přiměřeného zohlednění situace (článek 17)**

Tato povinnost zohledňovat povahu a pevnost rodinných vazeb dané osoby a délku jejího pobytu v členském státě a existenci rodinných, kulturních a sociálních pout s její zemí původu a tedy používat přístup individuálního posuzování konkrétních případů byla připomenuta v rozsudku ESD C-540/03. V souladu s tímto rozsudkem nepředstavuje pouhý odkaz na článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech přiměřené provádění článku 17, což by mohlo být problematické pro AT, LU, SK.

Zdá se, že obecný problém v provádění spočívá v tom, že vnitrostátní požadavky na sloučení rodiny jsou používány velmi přísně a že orgány nejsou povinny hodnotit žádost na základě konkrétního případu. Toto přísné uplatňování pravidel je zřejmé v NL s ohledem na věkovou

²⁵ Právní předpisy EL se zmiňují pouze o rodinných vazbách, které mají vnitrostátní orgány zohlednit.

²⁶ Zásada, že zájem dítěte musí být prvořadým hlediskem, je zakotvena v článku 24 Charty základních práva a také v Úmluvě OSN o právech dítěte.

hranici, požadovaný příjem, požadavek složit integrační zkoušku v zahraničí, tříměsíční lhůtu pro uprchlíky a požadované schválení dočasného pobytu.

- **Opravné prostředky (článek 18)**

Pokud jde o právo na podání opravného prostředku, pravidla členských států k rozsahu věcné působnosti a osobní oblasti působnosti takového soudního přezkoumání se značně liší.

Osoba usilující o sloučení nesmí být stranou správního nebo soudního řízení v AT, NL a SI, zatímco v DE, EL, FI, LV a LT mají právo na soudní přezkum i rodinní příslušníci (jako žadatelé o sloučení rodiny). Pokud jde o otázky, které mohou být předmětem soudního přezkumu, CZ, DE, HU a LV vylučují víza a AT kvóty. Opravné prostředky existují ve všech členských státech, ve většině případů v rámci běžných soudních systémů, avšak některé členské státy mají zvláštní soudy (BE, SE). Liší se i přezkum ustanovení: LV, LU, PL a SK kontrolují pouze zákonnost, zatímco IT, HU, LT, PT a ES zkoumají také věcnou a právní stránku. V NL provádějí soudy pouze okrajový věcný přezkum. Většina členských států poskytuje právní pomoc v případech sloučení rodiny, s výjimkou CY, DE, EL, IT, LV, PL a SK.

Ustanovení o opravných prostředcích musí být prováděno v souladu s právem na účinnou soudní ochranu, jak je uvedeno v článku 47 Charty základních práv, což odráží judikatura ESD.

4.5. Práva

4.5.1 Vstup a pobyt

- **Usnadnění získání víza (čl. 13 odst. 1)**

Po přijetí žádosti o sloučení rodiny musí členské státy povolit vstup rodinných příslušníků a v nejvyšší možné míře jim umožnit získání potřebných víz.

Provádění tohoto povinného ustanovení představuje pro některé členské státy obtíže v právním a praktickém ohledu.

Některé členské státy (BE, BG, LU, NL, SI) neprovedly toto zvláštní ustanovení do svých vnitrostátních právních předpisů, a jeden členský stát (NL) má předpisy, které odporují usnadnění získání víz tím, že požadují dvojí kontrolu, zda jsou splněny požadavky na sloučení rodiny, a to nejdříve při podání žádosti o vstupní vízum a znovu při podávání žádosti o povolení k pobytu. Kromě toho byla zavedena další podmínka, která není uvedena ve směrnici, podle níž může být žádost o vízum podána pouze v zemi původu nebo zemi s trvalým pobytem.

- **Doba trvání pobytu (čl. 13 odst. 2 a odst. 3)**

Členský stát musí rodinným příslušníkům vydat první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku. Kromě toho je stanoveno, že doba platnosti povolení k pobytu nemůže být v zásadě delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení.

Při provádění těchto ustanovení může vzniknout problém, pokud platnost povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny je v době vydání povolení k pobytu platné po dobu kratší než jeden rok. Zdá se, že čl. 13 odst. 3 má přednost před čl. 13. odst. 2. Členské státy (EL, FI,

CZ), které vždy spojují platnost povolení k pobytu rodinného příslušníka s dobou trvání pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, jsou v rozporu se směrnicí, pokud toto pravidlo uplatňují ve špatné víře s cílem omezit pobyt rodinných příslušníků (tj.: pokud povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny je právě prodlužováno.)

• Samostatné povolení k pobytu (článek 15)

Nejpozději po pěti letech oprávněného pobytu musí být manželovi / manželce nebo nesezdanému partnerovi a dítěti, které dosáhlo plnoletosti, uděleno samostatné povolení k pobytu.

Většina členských států (20) používá toto maximální pětileté období²⁷. BE, CZ, NL a FR vyžadují pouze tříletý předchozí pobyt. V HU se pět let počítá od prvního vydání povolení k pobytu, což může být problematické, pokud rodinný příslušník obdržel vízum před získáním povolení k pobytu. FI provedlo ustanovení jako „klausuli obsahující možnost“ a to tak, že pětileté pravidlo není dodržováno. RO provedlo toto opatření příliš přísně a zavedlo uzavřený seznam²⁸, ve kterém stanoví, kdy může být samostatné povolení k pobytu vydáno.

Pokud dojde k rozpadu rodinných vazeb, mohou členské státy omezit udělení samostatného povolení k pobytu na manžela / manželku nebo nesezdaného partnera. Jedenáct členských států takto činí. Avšak 16 členských států používá i nepovinné ustanovení o udělení samostatného povolení k pobytu v případě ovdovění, rozvodu nebo rozluky, přičemž jsou v některých případech jako zdůvodnění uváděny rodinné vazby nebo humanitární důvody.

Povinné ustanovení na stanovení pravidel k zajištění udělení samostatného povolení k pobytu porušilo sedm členských států (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL, SI), a to buď tím, že tato pravidla nestanovily²⁹ nebo prováděly ustanovení způsobem, který ponechával orgánům nepřipustný volný prostor k jednání.

4.5.2 Přístup ke vzdělání a zaměstnání (článek 14)

Rodinným příslušníkům se poskytuje rovné zacházení: pokud osoba usilující o sloučení rodiny nemá přístup k zaměstnání, nemá tento přístup podle směrnice ani rodinný příslušník. Některé členské státy (AT, NL, MT, DE) omezily přístup rodinných příslušníků přesně podle požadavků směrnice, což vede ke třem různým situacím v závislosti na statutu osoby usilující o sloučení rodiny: žádný přístup, přístup pouze na základě pracovního povolení (s nebo bez testu trhu práce) nebo volný přístup na trh práce. Ostatní státy (EE, FI, FR, LT, LU) žádná omezení na přístup na trh práce nepoužívají.

Většina členských států vyžaduje pracovní povolení, které může v některých omezených případech být v rozporu se směrnicí (např. pokud osoba usilující o sloučení rodiny takové povolení nepotřebuje).

Na základě nepovinného ustanovení v odstavci 2 členské státy mohou omezit přístup na trh práce tím, že ho během prvních 12 měsíců podmíní testem trhu práce. Této možnosti využívá sedm členských států (AT, CY, DE, EL, HU, SI, SK).

²⁷ AT i NL dále vyžadují, aby byly splněny integrační požadavky.

²⁸ Zejména, když se nezletilá osoba stane zletilou (18 let); pokud manžel / manželka zemře (pro ostatní osoby); nebo v případě rozvodu (pro manžela / manželku).

²⁹ EE

Ve třech těchto státech (DE, HU, SI) používání výjimky překračuje rozsah povolený směrnicí, protože vnitrostátní právní předpisy umožňují během prvního roku po přijetí úplné vyloučení některých kategorií rodinných příslušníků ze zaměstnání, zatímco směrnice toto vyloučení povoluje pouze na základě testu trhu práce.

Obecně se zdá, že provedení směrnice přijatým rodinným příslušníkům přístup k zaměstnání usnadnilo.

Pokud jde o přístup ke vzdělávání, nebyly oznámeny žádné zvláštní problémy, s výjimkou BE a RO, které ustanovení výslovně neprovedly, avšak v praxi jej uplatňují; v RO prostřednictvím obecné právní zásady o rovnosti a nediskriminaci.

4.6. Sloučení rodiny uprchlíků

Kapitola V směrnice odkazuje na řadu odchylek, jež vytvářejí pro sloučení rodin uprchlíků výhodnější podmínky, tak aby mohla být zohledněna jejich konkrétní situace.

V případě dvou členských států (CY, MT) existuje horizontální problém, protože tyto státy nezavedly tato výhodnější ustanovení a MT nerozlišuje mezi uprchlíky a ostatními příslušníky třetích států. Zvláštní problémy týkající se ostatních členských států a výhodnějších ustanovení pro uprchlíky jsou uvedeny ve zprávě.

5. ZÁVĚRY

Tato zpráva analyzuje vnitrostátní právní předpisy, které provádí směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Jedná se o první právní nástroj o legální migraci na úrovni EU a některé členské státy³⁰ poprvé zavedly podrobný soubor pravidel ohledně práva na sloučení rodiny do svých vnitrostátních právních předpisů.

Zpráva odhalila několik průřezových oblastí nesprávného provedení nebo nesprávného používání směrnice, např. ustanovení o usnadnění udělování víz, udělování samostatných povolení k pobytu, zohlednění zájmu dítěte, zákonné opravné prostředky a výhodnější ustanovení pro sloučení rodiny uprchlíků. Komise prozkoumá všechny případy, ve kterých byly zjištěny prováděcí problémy a zajistí, že ustanovení budou používána správně, zejména v souladu se základními právy jako je respektování rodinného života, práv dítěte a práva na účinnou soudní ochranu. To znamená, že v průběhu roku 2009 budou podniknuty nezbytné procedurální kroky při neplnění povinností v souladu s článkem 226, a to zejména v případech, kdy jsou mezi členskými státy a Komisí zřejmé rozdíly v interpretaci práva Společenství.

Zpráva dále ukázala, že dopad směrnice na harmonizaci v oblasti sloučení rodiny zůstává omezený. Nízká úroveň závaznosti směrnice ponechává členským státům vysokou míru volnosti a v některých členských státech došlo dokonce ke snížení standardů, pokud byla použita nepovinná ustanovení směrnice na některé požadavky za účelem výkonu práva na sloučení rodiny širokým nebo příliš vymezujícím způsobem. V této souvislosti je nutné zmínit především možné čekací lhůty, minimální věk osoby usilující o sloučení rodiny, požadovaný příjem a možnou integraci. Komise použije všechny dostupné prostředky, včetně následných opatření přijatých na základě této zprávy, aby v této oblasti došlo k pokroku. V souladu se

³⁰ (EL, CY, MT, RO)

sdělením ze dne 17. června 2008 a budoucím Evropským paktem o přistěhovalectví, jež označily sloučení rodiny za klíčový prvek úspěšné imigrace a za oblast, ve které musí Evropská unie dále rozvíjet své politiky, hodlá Komise zahájit širší konzultaci – ve formě zelené knihy – o budoucnosti režimu pro sloučení rodiny.