

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 2.7.2009
KOM(2009) 313 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**o usmernení na lepšiu transpozíciu a uplatňovanie smernice 2004/38/ES o práve občanov
Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia
členských štátov
(Text s významom pre EHP)**

**OZNÁMENIE KOMISIE
EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE**

**o usmernení na lepšiu transpozíciu a uplatňovanie smernice 2004/38/ES o práve občanov
Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia
členských štátov
(Text s významom pre EHP)**

1. Úvod

Komisia prijala 10. decembra 2008 správu¹ o uplatňovaní smernice 2004/38/ES², v ktorom predložila komplexný prehľad o tom, ako je smernica transponovaná do vnútroštátneho práva a ako sa uplatňuje v každodennom živote.

V správe sa dospelo k záveru, že celková transpozícia smernice je dosť neuspokojivá, predovšetkým pokiaľ ide o kapitolu VI (*v ktorej sa stanovuje právo členských štátov obmedziť právo občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti*) a článok 35 (*ktorý oprávňuje členské štáty prijať opatrenia na predchádzanie zneužívania a podvodu, ako napríklad účelové manželstvá*).

Komisia v správe oznámila svoj zámer ponúknuť informácie a pomoc členským štátom aj občanom EÚ vydaním usmernení v prvej polovici roku 2009 o otázkach označených za problematické pri transpozícii alebo uplatňovaní. Rada³ a Európsky parlament⁴ tento zámer privítali. V usmernení sa uvádzajú stanoviská Komisie a nie je ním dotknutá judikatúra Súdneho dvora Európskych spoločenstiev („*súdny dvor*“) ani jej rozvoj.

Cieľom oznámenia je poskytnúť usmernenie členským štátom o tom, ako správne uplatňovať smernicu 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; pričom jeho cieľom je dosiahnuť skutočné zlepšenie pre všetkých občanov EÚ a vytvoriť z EÚ priestor bezpečnosti, slobody a spravodlivosti.

Správa okrem toho identifikovala časté problémy týkajúce sa práva na vstup a na pobyt rodinných príslušníkov občanov EÚ z tretích krajín a požiadaviek predložiť so žiadosťami o pobyt ďalšie doklady, ktoré nie sú v smernici stanovené. Komisia v správe oznámila, že zvýši svoje úsilie na zabezpečenie toho, aby bola smernica správne transponovaná a vykonaná. Komisia bude v záujme dosiahnutia tohto cieľa aj naďalej informovať občanov o ich právach podľa smernice, predovšetkým distribuovaním zjednodušenej príručky pre občanov Únie a prostredníctvom čo najlepšieho využitia internetu. Komisia okrem toho usporiada bilaterálne stretnutia s členskými štátmi, na ktorých prediskutuje otázky týkajúce sa vykonávania a uplatňovania a plne využije svoje právomoci vyplývajúce zo zmluvy.

¹ KOM(2008) 840 v konečnom znení.

² 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.

³ Závery zo zasadnutí Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci (JAI) z novembra 2008 a februára 2009.

⁴ Uznesenie Európskeho parlamentu z 2. apríla 2009 o uplatňovaní smernice 2004/38/ES (2008/2184(INI)).

Viac ako 8 miliónov občanov Únie využíva v súčasnosti svoje právo na voľný pohyb a pobyt a teraz žije v inom členskom štáte Únie. Voľný pohyb občanov predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu a je ťažiskom európskeho projektu. Smernica 2004/38/ES kodifikovala a revidovala existujúce nástroje Spoločenstva, aby sa zjednodušilo a posilnilo právo na voľný pohyb a pobyt pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov. Ako všeobecnú poznámku Komisia pripomína, že smernicu treba vykladať a uplatňovať v súlade so základnými právami⁵, predovšetkým s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života, zásadou nediskriminácie, právami dieťaťa a právom na účinnú právnu ochranu zaručenými v Európskom dohovore o ľudských právach (EDLP) a premietnutými do Charty základných práv Európskej únie.

Voľný pohyb osôb tvorí jeden zo základov EÚ. Odchýlky z tejto zásady treba preto vykladať reštriktívne⁶. Právo na voľný pohyb v rámci EÚ nie je neobmedzené a sú s ním spojené povinnosti na strane oprávnených osôb, z čoho vyplýva nutnosť dodržiavať právo hostiteľskej krajiny.

2. OBČANIA EÚ A ICH RODINNÍ PRÍSLUŠNÍCI Z TRETÍCH KRAJÍN – VSTUP A POBYT

Smernica⁷ sa uplatňuje iba na občanov EÚ, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v inom členskom štáte, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a na ich rodinných príslušníkov, ktorí ich sprevádzajú alebo nasledujú.

T., štátna príslušníčka tretej krajiny, má určitý čas bydlisko v hostiteľskom členskom štáte. Chce, aby ju tam nasledoval jej manžel, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny. Keďže v tomto prípade nejde o občana EÚ, manželský pár nemôže uplatňovať práva vyplývajúce zo smernice a zostáva úplne na príslušnom členskom štáte, aby stanovil pravidlá o práve manželského partnera, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, nasledovať iného štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom sa, ak je to možné, náležite zohľadnia ostatné nástroje práva Spoločenstva.

Občania EÚ s pobytom v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, zvyčajne nepoživajú práva zaručené právom Spoločenstva o voľnom pohybe osôb, a na ich rodinných príslušníkov z tretej krajiny sa aj naďalej vzťahujú vnútroštátne pravidlá o prisťahovalectve. Pravidlá o voľnom pohybe osôb sa však vzťahujú aj na občanov EÚ, ktorí sa navrátia do svojho domovského členského štátu potom, čo mali pobyt v inom členskom štáte,⁸ a za určitých okolností aj na tých občanov EÚ, ktorí uplatnili svoje práva na voľný pohyb v inom členskom štáte bez toho, aby v ňom mali pobyt⁹ (napríklad poskytovaním služieb v inom členskom štáte bez toho, aby v ňom mali pobyt).

P. má pobyt v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom. Páči sa mu tam a predtým nemal pobyt v inom členskom štáte. Keď si chce priviezt' svoju manželku, ktorá pochádza z tretej krajiny, tento manželský pár nemôže uplatňovať práva podľa smernice a je plne na

⁵ Veci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (bod 97 – 98) a C-127/08 *Metock* (bod 79).

⁶ Veci 139/85 *Kempf* (bod 13) a C-33/07 *Jipa* (bod 23).

⁷ Článok 3 ods. 1.

⁸ Veci C-370/90 *Singh* a C-291/05 *Eind*.

⁹ Vec C-60/00 *Carpenter*.

príslušnom členskom štáte, aby stanovil pravidlá o práve manželského partnera, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, nasledovať štátneho príslušníka tohto členského štátu.

Na cezhraničných pracovníkov sa vzťahuje právo Spoločenstva v oboch krajinách (*ako na migrujúcich pracovníkov v členskom štáte, v ktorom sú zamestnané, a na sebestačné osoby v členskom štáte, v ktorom majú pobyt*).

2.1. Rodinní príslušníci a ostatné oprávnené osoby

2.1.1. Manželskí partneri a partneri

Manželstvo platne uzavreté kdekoľvek na svete musí byť na účely uplatňovania smernice v zásade uznané. Na **nútene uzatvorené manželstvá**, v ktorých jedna strana alebo obe strany uzavreli manželstvo bez svojho súhlasu alebo proti svojej vôli, sa nevzťahuje ochrana medzinárodného¹⁰ práva ani práva Spoločenstva. Nútene uzatvorené manželstvá treba odlišovať od **dohodnutých sobášov**, keď sa obe strany plne a slobodne rozhodnú pre uzavretie manželstva, hoci rozhodujúcu úlohu pri voľbe partnera prevezme tretia strana, a od účelových manželstiev vymedzených v oddiele 4.2.

Členské štáty nie sú povinné uznať **polyganné manželstvá**, právne uzavreté v tretej krajine, ktoré môžu byť v rozpore s ich vlastným právnym poriadkom¹¹. Týmto nie je dotknutá povinnosť náležite zohľadniť najlepšie záujmy detí pochádzajúcich z takýchto manželstiev.

Smernica sa musí uplatňovať v súlade so zásadou nediskriminácie obsiahnutou predovšetkým v článku 21 Charty základných práv Európskej únie.

Na partnerov, s ktorým má občan EÚ *de facto* náležite potvrdený trvalý vzťah, sa vzťahuje článok 3 ods. 2 písm. b). Osoby, ktoré odvodzujú svoje práva podľa smernice zo skutočnosti, že sú **trvalými partnermi**, môžu byť požiadané, aby predložili listinný dôkaz, že sú partnermi občana EÚ a že ich partnerský vzťah je trvalý. Dôkaz môže byť predložený akýmkoľvek vhodným spôsobom.

Požiadavka trvalého vzťahu musí byť posúdená vzhľadom na cieľ smernice zachovať jednotu rodiny v širšom zmysle¹². Vnútroštátne pravidlá o trvalom vzťahu môžu uvádzať minimálnu lehotu ako kritérium na posúdenie toho, či možno partnerstvo posudzovať za trvalé. Vnútroštátne pravidlá by však v takomto prípade mali uvádzať, že treba brať do úvahy aj ďalšie relevantné aspekty (*napríklad spoločnú hypotéku na kúpu domu*). Každé odmietnutie vstupu alebo pobytu musí byť plne zdôvodnené a uvedené písomne a musí existovať možnosť podať proti nemu odvolanie.

2.1.2. Rodinní príslušníci v priamej línii

Bez toho, aby tým boli dotknuté otázky týkajúce sa uznávania rozhodnutí vnútroštátnych orgánov, pojem **priami príbuzní v zostupnej alebo vzostupnej línii** sa vzťahuje aj na

¹⁰ Okrem iného článok 16 ods. 2 Všeobecnej deklarácie ľudských práv alebo článok 16 ods. 1 písm. b) Dohovoru o eliminácii všetkých foriem diskriminácie žien.

¹¹ Vec Európskeho súdu pre ľudské práva *Alilouch El Abasse proti Holandsku* (6. januára 1992).

¹² Odôvodnenie 6.

vzťahy založené na adopcii dieťaťa¹³ alebo na mladistvých v starostlivosti stáleho opatrovníka. Osvojené deti a osvojiteľia, ktorým bola zverená dočasná opatrovnícka starostlivosť, môžu mať práva podľa smernice v závislosti od sily väzby v danom prípade. Neexistujú tu obmedzenia, pokiaľ ide o stupeň príbuzenského vzťahu. Vnútroštátne orgány môžu požadovať dôkaz o vyhlasovanom rodinnom vzťahu.

Členské štáty musia pri vykonávaní smernice vždy konať v **najlepších záujmoch dieťaťa**, ako je stanovené v Dohovore OSN o právach dieťaťa z 20. novembra 1989.

2.1.3. Ostatní rodinní príslušníci

Článok 3 ods. 2 písm. a) nestanovuje žiadne obmedzenia, pokiaľ ide o stupeň príbuzenského vzťahu, keď sa v ňom uvádzajú „**ostatní rodinní príslušníci**“.

2.1.4. Závislí rodinní príslušníci

Podľa judikatúry¹⁴ Súdneho dvora status „**závislého**“ rodinného príslušníka vyplýva z faktickej situácie charakteristickej skutočnosťou, že **materiálnu podporu**¹⁵ uvedenému rodinnému príslušníkovi poskytuje občan EÚ alebo jeho partner, prípadne manželský partner. Status závislého rodinného príslušníka nepredpokladá právo na výživné. Nie je tu potrebné skúmať, či by príslušní rodinní príslušníci boli teoreticky schopní sami sa živiť, napríklad plateným zamestnaním.

Na stanovenie toho, či sú rodinní príslušníci závislí, treba posúdiť v jednotlivom prípade, či vzhľadom na svoje finančné a sociálne podmienky potrebujú materiálnu podporu na splnenie základných potrieb vo svojej krajine pôvodu, z ktorej prišli v období, keď požiadali o možnosť nasledovať občana EÚ (*t. j. nie v hostiteľskom členskom štáte, kde má občan EÚ pobyt*). Súdny dvor vo svojich rozsudkoch týkajúcich sa pojmu závislosť neuviedol žiadnu výšku životnej úrovne na stanovenie potreby finančnej pomoci zo strany občana EÚ¹⁶.

Smernica nestanovuje žiadnu požiadavku, pokiaľ ide o minimálne obdobie závislosti alebo o množstvo poskytovanej materiálnej podpory, ak ide o skutočnú a vecnú závislosť.

Od závislých rodinných príslušníkov sa požaduje, aby predložili listinný dôkaz, že sú v závislom postavení. Ako potvrdil Súdny dvor¹⁷, dôkaz možno predložiť akýmkoľvek vhodným prostriedkom. Keď sú daní rodinní príslušníci schopní poskytnúť dôkaz o svojej závislosti inými prostriedkami ako osvedčením vydaným príslušným orgánom v krajine pôvodu alebo v krajine, z ktorej títo rodinní príslušníci prichádzajú, hostiteľský členský štát nemôže odmietnuť uznať ich práva. Samotný záväzok zo strany občana EÚ, že bude podporovať daného rodinného príslušníka, však ako taký nepostačuje na dokázanie existencie závislosti.

¹³ Adoptované deti sú plne chránené článkom 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach (veci Európskeho súdu pre ľudské práva X proti Belgicku a Holandsku (10. júl 1975), X proti Francúzsku (5. október 1982), ako aj X, Y a Z proti Spojenému kráľovstvu (22. apríl 1997)).

¹⁴ Veci 316/85 *Lebon* (bod 22) a C-1/05 *Jia* (body 36 – 37).

¹⁵ Do úvahy sa neberie emocionálna závislosť, pozri AG Tizzano vo veci C-200/02 *Zhu a Chen*, bod 84.

¹⁶ Miera závislosti by sa mala v prvom rade dať určiť na základe toho, či vzhľadom na osobné okolnosti umožňujú finančné prostriedky rodinným príslušníkom žiť na minimálnej úrovni životných nákladov v krajine, v ktorej majú zvyčajné miesto pobytu (AG Geelhoed vo veci C-1/05 *Jia*, bod 96).

¹⁷ Veci C-215/03 *Oulane* (ods. 53) a C-1/05 *Jia* (bod 41).

V súlade s **článkom 3 ods. 2** majú členské štáty určitú možnosť voľnej úvahy pri stanovovaní kritérií, ktoré sa majú vziať do úvahy pri rozhodovaní o poskytnutí práv „**iným závislým rodinným príslušníkom**“ podľa smernice. Členské štáty však nemajú pri stanovovaní takýchto kritérií neobmedzenú voľnosť. V záujme zachovania jednoty rodiny v širšom zmysle musia vnútroštátne právne predpisy stanoviť potrebu dôkladného preskúmania relevantných osobných okolností príslušných žiadateľov, pričom majú vziať do úvahy ich vzťah k občanovi EÚ alebo akékoľvek ďalšie okolnosti, ako je ich finančná alebo fyzická odkázanosť, ako sa stanovuje v odôvodnení 6.

Každé zamietavé rozhodnutie podlieha hmotnoprávnym a procesným zárukám vyplývajúcim zo smernice. Musí byť plne písomne zdôvodnené a musí existovať možnosť podať proti nemu odvolanie.

2.2. Vstup a pobyt rodinných príslušníkov z tretej krajiny

2.2.1. Vstupné víza

Ako sa stanovuje v článku 5 ods. 2, členské štáty môžu požadovať, aby rodinní príslušníci z tretej krajiny, ktorí sťahujú za občanom EÚ alebo nasledujú občana EÚ a na ktorých sa vzťahuje smernica, mali vstupné víza. Takíto rodinní príslušníci majú nielen právo na vstup na územie členského štátu, ale aj **právo získať vstupné víza**¹⁸. Toto ich odlišuje od štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí nemajú takéto právo.

Rodinným príslušníkom z tretej krajiny by mali byť vydané **čo najskôr a na základe zrýchleného postupu bezplatne krátkodobé vstupné víza**. Komisia na základe analógie s článkom 23 vízového kódexu¹⁹ zastáva názor, že oneskorenie v dĺžke viac ako štyroch týždňov nie je primerané. Orgány členských štátov by mali usmerňovať rodinných príslušníkov, pokiaľ ide o druh víz, o aké by mali požiadať, a nemôžu od nich vyžadovať, aby žiadali o dlhodobé alebo pobytové víza ani o víza na účel zlúčenia rodiny. Členské štáty musia poskytnúť takýmto rodinným príslušníkom všetku pomoc na získanie potrebných víz. Členské štáty môžu na dohodnutie schôdzky použiť servisné telefónne linky alebo služby externej spoločnosti, musia však ponúknuť rodinným príslušníkom z tretej krajiny možnosť priameho prístupu na konzulát.

Vzhľadom na skutočnosť, že právo na udelenie vstupného víza je odvodené od rodinnej väzby s občanom EÚ, členské štáty môžu požadovať iba **predloženie platného pasu a dôkazu o rodinnej väzbe**²⁰ (*a keď to prichádza do úvahy, aj doklad o závislosti, o vážnych zdravotných dôvodoch a o trvalom partnerstve*). Nemožno požadovať predloženie ďalších dokladov, ako je doklad o ubytovaní, o dostatočných finančných prostriedkoch, pozvanie alebo spiatočný cestovný lístok.

¹⁸ Vec C-503/03 *Komisia proti Španielsku* (bod 42).

¹⁹ KOM(2006) 403 v konečnom znení/2.

²⁰ Článok 8 ods. 5 a článok 10 ods. 2

Členské štáty môžu podporiť integráciu občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov z tretej krajiny ponúknutím jazykových a iných cielených kurzov na dobrovoľnej báze.²¹ Z odmietnutia zúčastniť sa na takýchto kurzoch by sa nemali vyvodzovať žiadne dôsledky.

Pobytové preukazy vydané podľa článku 10 smernice *rodinnému príslušníkovi občana EÚ s pobytom v hostiteľskom členskom štáte*, vrátane pobytových preukazov vydaných v iných členských štátoch, oslobodzujú ich držiteľov od vízovej povinnosti, ak cestujú spolu s občanom EÚ v hostiteľskom členskom štáte alebo ho nasledujú do hostiteľského členského štátu.

Pobytové preukazy, ktoré neboli vydané podľa smernice, môžu oslobodiť ich držiteľa od vízovej povinnosti podľa schengenských pravidiel²².

2.2.2. Pobytové preukazy

Ako sa stanovuje v článku 10 ods. 1, právo na pobyt rodinných príslušníkov z tretej krajiny sa dokazuje vydaním dokladu nazvaného „*Pobytový preukaz rodinného príslušníka občana Únie*“. Označenie tohto pobytového preukazu sa nesmie odlišovať od znenia stanoveného v smernici, pretože odlišné názvy by viedli k tomu, že by prakticky nebolo možné uznať pobytový preukaz v iných členských štátoch za preukaz oslobodzujúci jeho držiteľa od vízovej povinnosti podľa článku 5 ods. 2.

Formát pobytového preukazu nie je stanovený, takže členské štáty ho môžu stanoviť tak, ako to považujú za potrebné²³. Pobytový preukaz však musí byť vydaný ako samostatný dokument a nie vo forme nálepky do pasu, pretože to by obmedzilo platnosť tohto preukazu, čím by sa porušil článok 11 ods. 1.

Pobytový preukaz musí byť **vydaný v lehote šiestich mesiacov od dátumu podania žiadosti**. Túto lehotu je potrebné vykladať v zmysle článku 10 Zmluvy o ES a maximálne obdobie šiestich mesiacov je odôvodnené iba v prípadoch, keď je preskúmanie žiadosti potrebné z dôvodu verejného poriadku²⁴.

Zoznam dokladov,²⁵ ktoré je potrebné predložiť so žiadosťou o vydanie pobytového preukazu, je, ako to potvrdzuje odôvodnenie 14, vyčerpávajúci. Nemožno požadovať predloženie žiadnych ďalších dokladov.

Členské štáty môžu požadovať, aby boli doklady **preložené, notársky overené alebo legalizované**, ak príslušný vnútroštátny orgán nerozumie jazyku, v ktorom je daný doklad napísaný, alebo ak má podozrenie ohľadne autenticity vydávajúceho orgánu.

²¹ Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o viacjazyčnosti: devíza pre Európu a spoločný záväzok (KOM (2008) 566).

²² Článok 5 nariadenia (ES) č. 562/2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (*Kódex schengenských hraníc*).

²³ Nariadenie Rady (ES) č. 1030/2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov, sa neuplatňuje na rodinných príslušníkov občanov EÚ, ktorí uplatňujú svoje právo na voľný pohyb (*článok 5*), a článok 21 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

²⁴ KOM(1999) 372 (*bod 3.2*).

²⁵ Článok 10 ods. 2.

2.3. Pobyt občanov EÚ v dĺžke viac ako troch mesiacov

Občania EÚ majú právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte, ak v ňom ekonomicky aktívne pôsobia. Študenti a ekonomicky neaktívni občania EÚ musia mať **dostatočné zdroje** pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a musia mať **komplexné krytie nemocenského poistenia**.

Zoznam dokladov, ktoré treba predložiť spolu so žiadosťou o pobyt, je vyčerpávajúci. Nemožno požadovať predloženie žiadnych ďalších dokladov.

2.3.1. Dostatočné zdroje

Pojem „dostatočné zdroje“ treba vykladať vzhľadom na cieľ smernice, ktorým je uľahčiť voľný pohyb, pokiaľ sa osoby oprávnené na právo na pobyt nestanú neprímeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu.

Prvým krokom na posúdenie existencie dostatočných zdrojov by malo byť to, či občan EÚ (*a rodinní príslušníci, ktorí odvodzujú svoje právo na pobyt od neho*) by spĺňal vnútroštátne kritériá na poskytovanie **základnej dávky sociálnej pomoci**.

Občania EÚ majú dostatočné zdroje vtedy, keď je úroveň ich zdrojov vyššia ako hranica, pod ktorou sa v hostiteľskom členskom štáte poskytuje minimálny príspevok na živobytie. Ak sa neuplatňuje toto kritérium, mal by sa brať do úvahy minimálny dôchodok sociálneho zabezpečenia.

Článok 8 ods. 4 zakazuje členským štátom stanoviť pevnú čiastku, ktorú považujú za „dostatočné zdroje“, či už priamo alebo nepriamo, pod ktorou možno automaticky zamietnuť právo na pobyt. Orgány členských štátov musia zohľadniť osobnú situáciu danej osoby. Zdroje od tretej osoby sa musia akceptovať²⁶.

Vnútroštátne orgány môžu v prípade potreby urobiť kontroly, pokiaľ ide o existenciu zdrojov, ich zákonnosť, množstvo a dostupnosť. Zdroje nemusia byť pravidelné a môžu byť vo forme akumulovaných finančných prostriedkov. Dôkazy o dostatočných zdrojoch nemožno obmedzovať²⁷.

Pri posudzovaní toho, či osoba, ktorej zdroje už nemožno považovať za dostatočné a ktorej bol poskytnutý minimálny príspevok na živobytie, je alebo sa stala **neprímeranou záťažou**, musia orgány členských štátov posúdiť mieru primeranosti. Členské štáty môžu na tento účel vytvoriť napríklad indikátor vo forme systému založeného na bodoch. V odôvodnení 16 smernice 2004/38/ES sa stanovujú **tri skupiny kritérií** na tento účel:

(1) dĺžka trvania

- Ako dlho sa pomoc poskytuje?
- Vyhliadky: je pravdepodobné, že sa občan EÚ čoskoro dostane zo záchranej siete?

²⁶ Vec C-408/03 Komisia proti Belgicku (bod 40 a nasl.).

²⁷ Vec C-424/98 Komisia proti Taliansku (bod 37).

- Ako dlho trval pobyt v hostiteľskom členskom štáte?

(2) osobná situácia

- Aká je úroveň prepojenia občana EÚ a jeho rodinných príslušníkov so spoločnosťou v hostiteľskom členskom štáte?
- Treba zohľadniť nejaké zreteľné faktory týkajúce sa veku, zdravotného stavu, rodinnej a ekonomickej situácie?

(3) čiastka

- Celková čiastka poskytnutej pomoci?
- Bol občan EÚ v minulosti výrazne odkázaný na sociálnu pomoc?
- Prispieval občan EÚ v minulosti na finančnú a sociálnu pomoc v hostiteľskom členskom štáte?

Pokiaľ sa užívatelia práva na pobyt nestanú neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, nemôžu byť na základe takéhoto dôvodu vyhostení.²⁸

Na stanovenie toho, či je príslušná osoba záťažou pre systém sociálnej pomoci, možno považovať za relevantný iba príjem dávok sociálnej pomoci.

2.3.2. Nemocenské poistenie

Každé krytie nemocenského poistenia, súkromné alebo verejné, ktoré bolo uzavreté v hostiteľskom členskom štáte alebo inde, je v zásade prijateľné, pokiaľ poskytuje **komplexné krytie** a nezaťažuje verejné financie v hostiteľskom členskom štáte. Členské štáty, chrániac svoje verejné financie pri posudzovaní komplexnosti krytia nemocenského poistenia, musia konať v súlade s obmedzeniami stanovenými v práve Spoločenstva a v súlade so zásadou primeranosti²⁹.

Dôchodcovia spĺňajú podmienku komplexného krytia nemocenského poistenia vtedy, ak majú nárok na zdravotné ošetrovanie v mene členského štátu, ktorý im platí penziu³⁰.

Európsky preukaz zdravotného poistenia ponúka takéto komplexné krytie vtedy, keď príslušný občan EÚ nezmení pobyt v zmysle nariadenia (EHS) č. 1408/71 do hostiteľského členského štátu a má úmysel sa vrátiť, napr. v prípade štúdia alebo vyslania, do iného členského štátu.

²⁸ Článok 14 ods. 3.

²⁹ Vec C-413/99 *Baumbast* (body 89 – 94)

³⁰ Články 27, 28 a 28a nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva. Od 1. marca 2010 ho nahradí nariadenie (ES) č. 883/04, avšak budú sa uplatňovať rovnaké princípy.

3. OBMEDZENIA PRÁVA NA VOLNÝ POHYB A POBYT Z DÔVODOV VEREJNÉHO PORIADKU ALEBO VEREJNEJ BEZPEČNOSTI

Tento oddiel vychádza z oznámenia z roku 1999³¹ o osobitných opatreniach týkajúcich sa pohybu a pobytu občanov EÚ, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Obsah oznámenia z roku 1999 je ešte stále vo všeobecnosti platný, aj keď odkazuje na smernicu 64/221/EHS, ktorá bola zrušená smernicou 2004/38/ES. Účelom tohto oddielu je aktualizovať obsah oznámenia z roku 1999 vzhľadom na najnovšiu judikatúru Súdneho dvora a objasniť určité otázky, ktoré boli vznesené počas vykonávania smernice.

Voľný pohyb osôb tvorí jeden zo základov EÚ. Vzhľadom na túto skutočnosť treba dať ustanoveniam, ktorými sa ustanovuje táto sloboda, **všeobecný výklad**, pričom výnimky z tejto zásady treba vykladať reštriktívne³².

3.1. Verejný poriadok a verejná bezpečnosť

Členské štáty môžu obmedziť voľný pohyb občanov EÚ z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Kapitola VI smernice sa uplatňuje na akúkoľvek akciu uskutočnenú z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ktorá má vplyv na právo osôb, na ktoré sa vzťahuje smernica, na voľný vstup na územie hostiteľského členského štátu a na voľný pobyt v ňom za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci uvedeného štátu³³.

Členské štáty si ponechávajú slobodu stanoviť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti v súlade so svojimi potrebami, ktoré sa môžu odlišovať v závislosti od jednotlivých členských štátov a od jednotlivých období. Keď to však robia vo vzťahu k uplatňovaniu smernice, musia tieto požiadavky vykladať reštriktívne³⁴.

Je mimoriadne dôležité, aby členské štáty jasne vymedzili chránené záujmy spoločnosti a aby jasne stanovili rozdiel medzi verejným poriadkom a verejnou bezpečnosťou. Pojem verejná bezpečnosť sa nemôže rozšíriť na opatrenia, na ktoré by sa mal vzťahovať pojem verejný poriadok.

Verejná bezpečnosť sa vo všeobecnosti vykladá tak, že sa vzťahuje na vnútornú aj na vonkajšiu bezpečnosť³⁵ v zmysle zachovania celistvosti územia členského štátu a jeho inštitúcií. **Verejný poriadok** sa vo všeobecnosti vykladá v zmysle predchádzania narušeniu spoločenského poriadku.

Ako potvrdzuje judikatúra³⁶ Súdneho dvora, občania EÚ môžu byť vyhostení iba z dôvodu správania, ktoré je v hostiteľskom členskom štáte na základe právneho poriadku trestné, alebo v súvislosti s ktorým boli prijaté iné faktické a účinné opatrenia určené na potlačanie takéhoto konania.

³¹ KOM(1999) 372.

³² Veci 139/85 *Kempf* (bod 13) a C-33/07 *Jipa* (bod 23).

³³ Veci 36/75 *Rutili* (body 8-21) a 30/77 *Bouchereau* (body 6 – 24).

³⁴ Veci 36/75 *Rutili* (bod 27), 30/77 *Bouchereau* (bod 33) a C-33/07 *Jipa* (bod 23).

³⁵ Veci C-423/98 *Albore* (bod 18 a nasl.) a C-285/98 *Kreil* (bod 15).

³⁶ Veci 115/81 *Adoui* a *Cornuaille* (body 5-9) a C-268/99 *Jany* (bod 61).

Nesplnenie požiadavky registrácie v každom prípade nie je takej povahy, aby samo osebe znamenalo správanie ohrozujúce verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, a preto ním nemožno odôvodňovať vyhostenie danej osoby.³⁷

3.2. Osobné správanie a hrozba

Reštriktívne opatrenia možno prijať iba z prípadu na prípad, keď osobné správanie jednotlivca predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti v hostiteľskom členskom štáte³⁸. Reštriktívne opatrenia sa nemôžu zakladať výlučne na zreteľoch týkajúcich sa ochrany verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti predložených iným členským štátom³⁹.

Právo Spoločenstva vylučuje prijatie reštriktívnych opatrení založených na **všeobecných preventívnych dôvodoch**⁴⁰. Reštriktívne opatrenia sa musia zakladať na skutočnej hrozbe a nemožno ich odôvodniť len všeobecným rizikom⁴¹. Reštriktívne opatrenia po odsúdení za trestný čin nemožno prijať automaticky a treba zohľadniť osobné správanie páchatel'a a hrozbu, ktorú predstavuje vo vzťahu k požiadavkám verejného poriadku⁴². Nemožno uplatňovať dôvody, ktoré nesúvisia s **osobným správaním** jednotlivca. Podľa smernice nie je povolené automatické vyhostenie.⁴³

Práva jednotlivcov možno obmedziť iba vtedy, keď ich osobné správanie predstavuje **hrozbu**, t. j. naznačuje na pravdepodobnosť závažného porušenia požiadaviek týkajúcich sa verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

Hrozba, ktorá sa iba predpokladá, nie je **skutočná**. Hrozba musí byť **existujúca**. Správanie v minulosti možno zohľadniť iba v prípade, keď je pravdepodobné, že sa spáchanie trestného činu zopakuje⁴⁴. Hrozba musí existovať vo chvíli, keď je reštriktívne opatrenie prijaté vnútroštátnymi orgánmi alebo preskúmané súdmi⁴⁵. Odklad výkonu trestu znamená dôležitý faktor v posudzovaní hrozby, pretože poukazuje na to, že daný jednotlivec už nepredstavuje skutočné nebezpečenstvo.

Aktuálne **členstvo v organizácii** možno zohľadniť vtedy, keď sa daný jednotlivec podieľa na činnosti organizácie a identifikuje sa s jej cieľmi alebo plánmi⁴⁶. Členské štáty nemusia kriminalizovať ani zakazovať činnosti organizácie, aby mohli obmedziť práva podľa smernice, pokiaľ boli zavedené niektoré správne opatrenia proti činnostiam danej organizácie. Združenia, ktoré existovali v minulosti,⁴⁷ vo všeobecnosti nemôžu predstavovať existujúcu hrozbu.

³⁷ Vec 48/75 *Royer* (bod 51).

³⁸ Všetky kritériá sú kumulatívne.

³⁹ Veci C-33/07 *Jipa* (bod 25) a C-503/03 *Komisia proti Španielsku* (bod 62).

⁴⁰ Vec 67/74 *Bonsignore* (body 5 – 7).

⁴¹ Na všeobecnú prevenciu za zvláštnych okolností, ako sú športové udalosti, sa vzťahuje oznámenie z roku 1999 (pozri bod 3.3).

⁴² Veci C-348/96 *Calfa* (body 17 – 27) a 67/74 *Bonsignore* (body 5 – 7).

⁴³ Vec C-408/03 *Komisia proti Belgicku* (body 68 – 72).

⁴⁴ Vec 30/77 *Bouchereau* (body 25 – 30).

⁴⁵ Veci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (bod 82).

⁴⁶ Vec 41/74 *van Duyn* (bod 17 a nasl.)

⁴⁷ Tamtiež.

Zohľadniť možno **predchádzajúce odsúdenie za trestný čin**, avšak iba do tej miery, do akej znamenajú okolnosti, ktoré boli príčinou uvedeného odsúdenia za trestný čin, dôkaz osobného správania predstavujúceho existujúcu hrozbu vo vzťahu k požiadavkám verejného poriadku⁴⁸. Orgány musia pri prijímaní rozhodnutia vychádzať z posúdenia budúceho správania príslušného jednotlivca. V tomto posudzovaní musí tvoriť významný prvok druh a počet predchádzajúcich odsúdení a osobitný zreteľ treba venovať závažnosti a početnosti spáchaných trestných činov. Nebezpečenstvo opakovaného spáchania trestného činu je veľmi dôležitým faktorom, avšak zanedbateľná pravdepodobnosť spáchania nových trestných činov nie je postačujúca⁴⁹.

A. a I. skončili výkon dvojročného trestu odňatia slobody za lúpež. Orgány posudzujú, či osobné správanie týchto dvoch sestier predstavuje hrozbu, t. j. či z neho možno vyvodit pravdepodobnosť nového a vážneho porušenia verejného poriadku.

V prípade A. išlo o jej prvé odsúdenie. Vo väzení sa správala dobre. Po prepustení z väzenia si našla prácu. Orgány nezistili v jej správaní nič, čo by predstavovalo skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu.

V prípade L. však išlo už o jej štvrté odsúdenie. Závažnosť jej trestných činov postupne rástla. Jej správanie vo väzení naozaj nebolo možné označiť za príkladné a obidve jej žiadosti o podmienené prepustenie boli zamietnuté. Ani nie dva týždne po prepustení z väzby bola prichytená pri plánovaní ďalšej lúpeže. Orgány dospeli k záveru, že správanie I. predstavuje hrozbu pre verejný poriadok.

Pretrvávajúca drobná kriminalita môže za určitých okolností predstavovať hrozbu pre verejný poriadok, a to aj napriek skutočnosti, že jednotlivito posudzované trestné činy, resp. priestupky, by samy osebe nezakladali dostatočne vážnu hrozbu vymedzenú vyššie. Vnútroštátne orgány musia preukázať, že osobné správanie príslušného jednotlivca predstavuje hrozbu vo vzťahu k požiadavkám týkajúcim sa verejného poriadku⁵⁰. Pri posudzovaní existencie hrozby pre verejný poriadok v týchto prípadoch môžu orgány zohľadniť predovšetkým tieto **faktory**:

- povahu trestných činov,
- ich početnosť,
- spôsobenú škodu alebo ujmu.

Existencia viacnásobných odsúdení nie je sama osebe postačujúca.

⁴⁸ Veci C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri* (body 82 a 100) a C-50/06 *Komisia proti Holandsku* (body 42 – 45).

⁴⁹ Nebezpečenstvo opakovaného spáchania trestného činu možno považovať za väčšie napríklad v prípade drogovej závislosti, ak existuje riziko spáchania ďalších trestných činov na účel financovania tejto závislosti: AG Stix-Hackl v spojených veciach C-482/01 a C-493/01 *Orfanopoulos a Oliveri*.

⁵⁰ Vec C-349/06 *Polat* (bod 35).

3.3. Posúdenie primeranosti

Na kapitolu VI smernice nemožno nazerať tak, že by stanovovala predpoklad na nadobudnutie a zachovanie práva na vstup a pobyt, ale tak, že stanovuje výlučne možnosť v odôvodnených prípadoch obmedziť výkon práva odvodeného priamo zo zmluvy⁵¹.

Keď orgány dospejú k záveru, že osobné správanie jednotlivca predstavuje hrozbu, ktorá je dostatočne závažná na to, aby oprávňovala prijatie reštriktívneho opatrenia, musia uskutočniť **posúdenie primeranosti**, aby mohli rozhodnúť, či príslušnej osobe možno odoprieť vstup alebo či ju možno vyhostiť z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti.

Vnútroštátne orgány musia stanoviť, čo v tomto prípade predstavuje chránené záujmy. Vzhľadom na tieto chránené záujmy musia uskutočniť analýzu charakteru danej hrozby. Mohli by sa zohľadňovať tieto **faktory**:

- stupeň sociálneho nebezpečenstva vyplývajúceho z prítomnosti príslušnej osoby na území členského štátu,
- povaha protiprávnych činností, ich početnosť, kumulatívne nebezpečenstvo a spôsobená škoda,
- čas, ktorý uplynul od spáchania činov, a správanie príslušnej osoby (*pozn.: je možné zohľadniť aj dobré správanie vo väzení a prípadné podmienené prepustenie.*)

Pozorne treba posúdiť osobnú a rodinnú situáciu príslušného jednotlivca, aby bolo možné stanoviť, či je navrhované opatrenie vhodné a či nepresahuje rámec toho, čo je nevyhnutne potrebné na dosiahnutie stanoveného cieľa, a či neexistujú menej prísne opatrenia na dosiahnutie uvedeného cieľa. Zohľadniť by sa mali tieto **faktory** uvedené v indikatívnom zozname v článku 28 ods. 1⁵²:

- vplyv vyhostenia na ekonomickú situáciu a na osobný a rodinný život daného jednotlivca (*vrátane vplyvu na ostatných rodinných príslušníkov, ktorí by inak mali právo zostať v hostiteľskom členskom štáte*),
- závažnosť ťažkostí, ktoré hrozia partnerovi/manželskému partnerovi a ich deťom v krajine pôvodu príslušnej osoby,
- intenzita väzieb (*príbuzní, návštevy, jazykové znalosti*), alebo naopak, nedostatok väzieb, s členským štátom pôvodu a s hostiteľským členským štátom (*napríklad, či sa príslušná osoba narodila v hostiteľskom členskom štáte alebo či v ňom žila od raného veku*),
- dĺžka pobytu v hostiteľskom členskom štáte (*postavenie turistu je odlišné od postavenia človeka, ktorý žil v hostiteľskom členskom štáte dlhé roky*),
- vek a zdravotný stav.

⁵¹ Vec 321/87 *Komisia proti Belgicku* (bod 10).

⁵² Pokiaľ ide o základné práva, pozri judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach *Berrehab, Moustaquim, Beldjoudi, Boujlifa, El Boujaidi a Dalia*.

3.4. Zvýšená ochrana pred vyhostením

Občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ktorí majú v hostiteľskom členskom štáte trvalý pobyt (*po období piatich rokov*), možno vyhostiť iba na základe závažných dôvodov týkajúcich sa verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Občanov EÚ s pobytom dlhším ako desať rokov a deti možno vyhostiť iba na základe naliehavých dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti (*a nie verejného poriadku*). Treba jasne rozlišovať medzi bežnými, „závažnými“ a „naliehavými“ dôvodmi, na základe ktorých možno prijať rozhodnutie o vyhostení.

Platí pravidlo, že členské štáty nie sú povinné pri výpočte trvania pobytu podľa článku 28 zohľadniť **čas strávený vo väzení**, ak neexistuje väzba na hostiteľský členský štát.

3.5. Naliehavosť

Podľa článku 30 ods. 3, musí byť lehota na opustenie územia stanovená na minimálne jeden mesiac, s výnimkou riadne odôvodnených **naliehavých** prípadov. Odôvodnenie naliehavého vyhostenia musí byť riadne a primerané⁵³. Pri posudzovaní potreby skrátiť túto lehotu v naliehavých prípadoch musia orgány zohľadniť vplyv okamžitého alebo naliehavého vyhostenia na osobný a rodinný život príslušnej osoby (*napr. nutnosť podať výpoveď v práci, vypovedať nájomnú zmluvu, nutnosť zariadiť odoslanie osobných vecí na miesto nového pobytu, vzdelávanie detí atď.*). Prijatie opatrenia na vyhostenie z naliehavých alebo závažných dôvodov nemusí nevyhnutne znamenať, že ide o naliehavý prípad. Posúdenie naliehavosti musí byť jasne a osobitne odôvodnené.

3.6. Procesné záruky

Príslušnej osobe treba vždy oznámiť každé opatrenie prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ako požaduje článok 30.

Rozhodnutia musia byť plne odôvodnené a musia v nich byť uvedené všetky osobitné faktické a právne dôvody, na ktorých sa zakladajú, aby mohla príslušná osoba prijať účinné opatrenia na zabezpečenie svojej obhajoby⁵⁴ a aby mohli vnútroštátne súdy preskúmať danú vec v súlade s právom na účinný opravný prostriedok, ktoré je všeobecnou zásadou práva Spoločenstva uvedenou v článku 47 Charty základných práv EÚ. V tejto súvislosti možno použiť na oznámenie rozhodnutí formuláre, tie však musia umožniť plne uviesť dôvody, na základe ktorých sa rozhodnutie prijalo (*nie je prijateľné obmedziť sa na uvedenie jednej alebo viacerých možností zaškrtnutím políčka*).

4. ZNEUŽÍVANIE A PODVOD

V prípade zneužitia⁵⁵ nie je možné dovoľávať sa práva Spoločenstva. Článok 35 umožňuje členským štátom prijať účinné a potrebné opatrenia na zabránenie zneužívaniu a podvodu v oblastiach patriacich do hmotnoprávnej pôsobnosti práva Spoločenstva o voľnom pohybe osôb, a to odopretím, pozastavením alebo odňatím akéhokoľvek práva priznaného v smernici v prípade zneužívania alebo podvodu, napr. v prípade účelových manželstiev. Každé takéto

⁵³ AG Stix-Hackl vo veci C-441/02 *Komisia proti Nemecku*.

⁵⁴ Vec 36/75 *Rutili* (body 37-39).

⁵⁵ Veci 33/74 *van Binsbergen* (bod 13), C-370/90 *Singh* (bod 24) a C-212/97 *Centros* (body 24 – 25).

opatrenie musí byť primerané a musia byť predmetom procesných záruk stanovených v smernici⁵⁶.

Právo Spoločenstva podporuje mobilitu občanov EÚ a ochraňuje tých, ktorí ju využili⁵⁷. K zneužívaniu nedochádza v prípade, keď občania EÚ a ich rodinní príslušníci získajú právo na pobyt podľa práva Spoločenstva v inom členskom štáte, ako je štát ich štátnej príslušnosti, pretože využívajú výhodu vyplývajúcu z výkonu práva na voľný pohyb chráneného zmluvou⁵⁸, a to bez ohľadu na účel ich presťahovania sa do uvedeného štátu⁵⁹. Podobne platí, že právo Spoločenstva chráni občanov EÚ, ktorí sa navracajú domov potom, čo využili svoje práva na voľný pohyb.

4.1. Konceptia zneužívania a podvodu

4.1.1. Podvod

Podvod možno na účely smernice vymedziť ako úmyselné oklamanie alebo ľstivé uvedenie do omylu na účel získania práva na voľný pohyb a pobyt vyplývajúceho zo smernice. V kontexte smernice sa podvod pravdepodobne obmedzuje na falšovanie dokladov alebo na nepravdivé doloženie hmotnoprávných skutočností týkajúcich sa podmienok, na ktoré sa viaže právo na pobyt. Osobám, ktorým bolo potvrdenie o pobyte vydané iba v dôsledku podvodného konania, ktoré im bolo dokázané, možno ich práva podľa smernice odoprieť, pozastaviť alebo odňať⁶⁰.

4.1.2. Zneužívanie

Zneužívanie možno na účely smernice vymedziť ako vykonštruované konanie, ktoré má slúžiť **výlučne** na účel získania práva na voľný pohyb a pobyt podľa práva Spoločenstva a ktoré síce formálne spĺňa podmienky stanovené v pravidlách Spoločenstva, avšak nie je v súlade s účelom týchto pravidiel⁶¹.

4.2. Účelové manželstvá

Odôvodnenie 28 vymedzuje na účel smernice **účelové manželstvá** ako manželstvá uzavreté **výlučne** na účel získania práva na voľný pohyb a pobyt podľa smernice, ktoré by danej osobe inak nebolo priznané. Manželstvo nemožno považovať za účelové len z toho dôvodu, že prináša výhodu v podobe možnosti prisťahovalectva, alebo akúkoľvek inú výhodu. Kvalita vzťahu nie je pre uplatnenie článku 35 relevantná.

Vymedzenie účelových manželstiev možno analogicky rozšíriť na iné formy vzťahov uzavretých výlučne na účel získania práva na voľný pohyb a pobyt, ako je účelové (registrované) partnerstvo, falošná adopcia alebo na prípady, keď občan EÚ vyhlási, že je otcom dieťaťa z tretej krajiny, aby dané dieťa a jeho matka mohli získať štátnu príslušnosť a právo na pobyt, pričom je si vedomý toho, že nie je otcom toho dieťaťa a nemieni prevziať rodičovské povinnosti.

⁵⁶ Vec C-127/08 *Metock* (body 74 – 75).

⁵⁷ Veci C-370/90 *Singh*, C-291/05 *Eind* a C-60/00 *Carpenter*.

⁵⁸ Veci C-212/07 *Centros* (bod 27) a C-147/03 *Komisija proti Rakúsku* (body 67 – 68).

⁵⁹ Veci C-109/01 *Akrich* (bod 55) a C-1/05 *Jia* (bod 31).

⁶⁰ Veci C-285/95 *Kol* (bod 29) a C-63/99 *Gloszczuk* (bod 75).

⁶¹ Veci C-110/99 *Emsland-Stärke* (bod 52 a nasl.) a C-212/97 *Centros* (bod 25).

Opatrenia prijaté členskými štátmi na zamedzenie účelových manželstiev nemôžu byť takého charakteru, aby odradzovali občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov od využitia ich práva na voľný pohyb, alebo aby neprímerane zasahovali do ich legitímnych práv. Tieto opatrenia nesmú negatívne ovplyvňovať účinnosť práva Spoločenstva ani viesť k diskriminácii na základe štátnej príslušnosti.

Pri výklade pojmu zneužívanie v kontexte smernice treba venovať náležitú pozornosť statusu občana EÚ. V súlade so zásadou nadradenosti práva Spoločenstva sa musí posúdiť, či bolo právo Spoločenstva zneužitá, uskutočniť v rámci práva Spoločenstva, a nie so zreteľom na vnútroštátne právne predpisy o prisťahovalectve. Smernica nebráni členským štátom, aby **prešetrili jednotlivé prípady**, ak existuje **odôvodnené podozrenie zo zneužívania**. Právo Spoločenstva však zakazuje systematické kontroly v tomto zmysle⁶². Členské štáty môžu vychádzať z predchádzajúcich analýz a skúseností, ktoré preukazujú jasný vzťah medzi dokázanými prípadmi zneužívania a určitými charakteristickými znakmi takýchto prípadov.

V záujme zamedzenia vytvárania zbytočných komplikácií a prekážok je možné určiť **súbor indikatívnych kritérií**, ktoré by poukazovali na nepravdepodobnosť zneužívania práv Spoločenstva:

- manželský partner z tretej krajiny by mohol aj vlastným pričinením bez problémov získať právo na pobyt, alebo už predtým mal legálny pobyt v členskom štáte občana EÚ,
- vzťah páru mal dlhodobý charakter,
- pár mal dlhé obdobie spoločné bydlisko/spoločnú domácnosť⁶³,
- pár už prijal vážny dlhodobý právny/finančný záväzok so spoločnými zodpovednosťami (*hypotéka na kúpu bytu alebo domu, atď.*),
- manželstvo trvá dlhú dobu.

Členské štáty môžu vymedziť **súbor indikatívnych kritérií**, ktoré by poukazovali na možnú existenciu úmyslu zneužiť práva priznané smernicou výlučne na účel obživenia **vnútroštátnych právnych predpisov o prisťahovalectve**. Vnútroštátne orgány môžu zohľadniť predovšetkým tieto faktory:

- pár sa pred svadbou nikdy nestretol,
- dochádza k nezrovnalostiam vo výpovedi páru, pokiaľ ide o príslušné osobné údaje, o okolnosti ich prvého stretnutia alebo o iné dôležité osobné informácie, ktoré sa ich týkajú,
- pár nehovorí spoločným jazykom, ktorému by obaja rozumeli,

⁶² Tento zákaz sa vzťahuje nielen na kontroly všetkých prisťahovalcov, ale aj na kontroly celých kategórií prisťahovalcov (napr. prisťahovalcov z určitých etnických skupín).

⁶³ Právo Spoločenstva nevyžaduje, aby manželskí partneri z tretej krajiny žili s občanom EÚ v spoločnej domácnosti, aby mali nárok na právo pobytu – vec 267/83 *Diatta* (bod 15 a nasl.).

- dôkaz o peňažnej čiastke alebo o daroch, ktoré boli odovzdané, aby sa manželstvo uzavrelo (s výnimkou peňazí alebo darov, ktoré boli odovzdané ako veno v kultúrach, kde je to bežnou praxou);
- v minulosti jedného alebo oboch manželských partnerov existuje dôkaz o predchádzajúcich účelových manželstvách alebo o iných formách zneužívania a podvodu, ktorých účelom bolo získať právo na pobyt,
- pár začal viesť rodinný život až potom, keď bol prijatý príkaz na vyhostenie,
- pár sa rozviedol krátko potom, čo predmetný štátny príslušník tretej krajiny získal právo na pobyt.

Uvedené kritériá by sa mali považovať za možné podnety na začatie vyšetrovania, avšak z ich výsledkov ani z následných prešetrovaní nemožno vyvodzovať automatické závery. Členské štáty sa nemôžu spoliehať na jedno jediné kritérium; náležitú pozornosť treba venovať všetkým okolnostiam jednotlivých prípadov. Vyšetrovanie môže zahŕňať oddelené rozhovory s každým z manželských partnerov.

S., štátnej príslušníčke z tretej krajiny, bolo nariadené, aby do jedného mesiaca opustila územie, pretože uplynula platnosť jej turistického víza O dva týždne sa vydala za O., štátneho príslušníka EÚ, ktorý práve prišiel do hostiteľského členského štátu. Orgány majú podozrenie, že toto manželstvo mohlo byť uzavreté len na účel vyhnutia sa vyhosteniu. Kontaktujú orgány v členskom štáte, ktorého štátnym príslušníkom je O., a zistia, že po uzavretí manželstva bol jeho rodinný obchod konečne schopný zaplatiť dlh vo výške 5000 EUR, ktorý predtým nebol schopný zaplatiť dva roky.

Orgány pozvú novomanželov na pohovor, počas ktorého zistia, že O. už medzičasom odišiel z hostiteľského členského štátu a vrátil sa domov do práce, ďalej že pár sa nedokáže dorozumieť spoločným jazykom a že sa stretli po prvýkrát týždeň pred uzavretím manželstva. Existujú závažné indície, že pár možno uzavrel manželstvo výlučne na účel obídenia vnútroštátnych právnych predpisov o prisťahovalectve.

Dôkazné bremeno nesú orgány členských štátov, ktoré sa snažia obmedziť práva podľa smernice. Orgány musia byť schopné presvedčivo dokázať skutkovú podstatu, pričom musia rešpektovať všetky hmotnoprávne záruky opísané v predchádzajúcom oddiele. V prípade odvolania je úlohou vnútroštátneho súdu, aby v jednotlivých prípadoch overil, či nedošlo k zneužívaniu. Dôkaz treba predložiť v súlade s pravidlami vnútroštátneho práva, pokiaľ tým nie je negatívne ovplyvnená účinnosť práva Spoločenstva⁶⁴.

Vyšetrovania sa musia uskutočniť v súlade so **základnými právami**, predovšetkým s článkom 8 (právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života) a s článkom 12 (právo na uzavretie manželstva) Európskeho dohovoru o ľudských právach (články 7 a 9 Charty základných práv Európskej únie).

Prebiehajúce vyšetrovanie prípadov, keď existuje podozrenie z uzavretia účelových manželstiev, nemôže odôvodniť odchýlky od práv rodinných príslušníkov z tretích krajín podľa smernice, ako je zabránenie výkonu práva na prácu, zabavenie cestovného pasu alebo

⁶⁴ Veci C-110/99 *Emsland-Stärke* (bod 54) a C-215/03 *Oulane* (bod 56).

nedodržanie šesťmesačnej lehoty na vydanie pobytového preukazu odo dňa podania príslušnej žiadosti. Tieto práva môžu byť v dôsledku následných vyšetrovaní odňaté kedykoľvek.

4.3. Iné formy zneužívania

Ku zneužívaniu môže dôjsť aj vtedy, keď občania EÚ, ktorých nemôžu ich rodinní príslušníci z tretej krajiny nasledovať do ich členského štátu pôvodu, lebo im v tom zabraňuje uplatňovanie vnútroštátnych pravidiel o prisťahovalectve, sa presťahujú do iného členského štátu výlučne na účel toho, aby sa po návrate do svojho domovského členského štátu mohli vyhnúť uplatneniu vnútroštátneho práva, ktoré znemožnilo ich úsilie o zjednotenie rodiny, a to tým, že sa budú dovolávať svojich práv podľa práva Spoločenstva.

Vymedzenie deliacej čiary medzi skutočným a zneužívajúcim uplatňovaním práva Spoločenstva by malo vychádzať z posúdenia toho, či bol výkon práv Spoločenstva v členskom štáte, z ktorého sa občania EÚ a ich rodinní príslušníci navrátili, **skutočný a účinný**. Občania EÚ a ich rodiny sú v takomto prípade chránení právom Spoločenstva o voľnom pohybe osôb. Takéto posudzovanie sa môže robiť iba jednotlivito, z prípadu na prípad. Ak v konkrétnom prípade návratu takejto rodiny bolo uplatnenie práv Spoločenstva skutočné a účinné, členský štát pôvodu by nemal zisťovať osobné motívy, ktoré viedli k predchádzajúcemu presťahovaniu sa.

V prípade potreby môže členský štát vymedziť **súbor indikatívnych kritérií** na posúdenie toho, či bol **pobyt** v hostiteľskom členskom štáte **skutočný a účinný**. Vnútroštátne orgány môžu zohľadniť predovšetkým tieto faktory:

- okolnosti, za ktorých sa príslušný občan EÚ presťahoval do hostiteľského členského štátu (*predchádzajúce neúspešné pokusy o získanie práva na pobyt pre manželského partnera z tretej krajiny podľa vnútroštátneho práva, ponuka práce v hostiteľskom členskom štáte, postavenie, aké má občan EÚ v rámci svojho pobytu v hostiteľskom členskom štáte*),
- stupeň účinnosti a reálnosti pobytu v hostiteľskom členskom štáte (*zamýšľaný a skutočný pobyt v hostiteľskom členskom štáte, úsilie vynaložené na usídlenie sa v hostiteľskom členskom štáte, vrátane vybavovania vnútroštátnych formalít súvisiacich s registráciou a zabezpečením si ubytovania, zápis detí do vzdelávacieho zariadenia*),
- okolnosti, za akých sa príslušný občan EÚ navrátil do domovskej krajiny (*návrat okamžite po uzavretí manželstva so štátnym príslušníkom tretej krajiny v inom členskom štáte*).

Uvedené kritériá by sa mali považovať za možné podnety na začatie vyšetrovania, avšak z ich výsledkov ani z následných prešetrovaní nemožno vyvodzovať automatické závery. Pri posudzovaní toho, či bol výkon práva na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte EÚ skutočný a účinný, sa vnútroštátne orgány nemôžu spoliehať na jediné kritérium, ale musia venovať náležitú pozornosť všetkým okolnostiam jednotlivých prípadov. Musia posudzovať konanie príslušných osôb so zreteľom na ciele sledované právom Spoločenstva a konať na základe objektívnych dôkazov⁶⁵.

J. sa navracia domov z druhého členského štátu spolu so S., svojou manželkou z tretej krajiny. S. sa dva razy neúspešne pokúšala získať právo na pobyt v členskom štáte, ktorého štátnym

⁶⁵ Vec C-206/94 *Brennet proti Palettovi* (bod 25).

príslušníkom je J. J. počas svojho údajného pobytu v inom členskom štáte naďalej pracuje doma.

Orgány kontaktujú orgány v hostiteľskom členskom štáte a zistia, že J. sa vrátil domov už po troch týždňoch. Pár sa ubytoval v turistickom hoteli a za trojtýždňové ubytovanie v ňom zaplatil vopred. S prihliadnutím na všetky uvedené okolnosti J. a S. nemôžu požívať práva podľa ustanovení smernice.

Záver, že pobyt v hostiteľskom členskom štáte nie je skutočný a účinný, nemožno vyvodiť iba na základe skutočnosti, že občan EÚ si zachoval určité väzby na domovský členský štát, o to viac, ak je jeho postavenie v hostiteľskej krajine nestabilné (*napr. pracovná zmluva na dobu určitú*). Samotná skutočnosť, že osoba si vedome navodí situáciu, z ktorej jej vyplýva nejaké právo, ešte nepredstavuje dostatočný základ pre vyslovenie domnienky, že došlo k zneužívaniu⁶⁶.

Mutatis mutandis sa uplatnia všetky vyššie uvedené závažné zretele týkajúce sa vyšetrovania, hmotnoprávnych a procesných záruk a spolupráce medzi členskými štátmi v súvislosti s účelovými manželstvami.

4.4. Opatrenia a sankcie proti zneužívaniu a podvodu

Článok 35 oprávňuje členské štáty na prijatie **potrebných opatrení** v prípadoch zneužívania práv alebo podvodu. Tieto opatrenia **možno prijať kedykoľvek**, pričom môžu zahŕňať:

- odmietnutie priznať práva podľa právnych predpisov Spoločenstva o voľnom pohybe (*napr. odmietnutie vydania vstupných víz alebo pobytového preukazu*),
- pozastavenie alebo odňatie práv podľa právnych predpisov Spoločenstva o voľnom pohybe (*napr. rozhodnutím o zrušení platnosti pobytového preukazu a rozhodnutím o vyhostení príslušnej osoby, ktorá získala práva na základe zneužitia alebo podvodu*).

Právo Spoločenstva v súčasnosti nestanovuje žiadne osobitné sankcie, ktoré by členské štáty mohli uplatniť v rámci boja proti zneužívaniu a podvodu. Členské štáty môžu stanoviť sankcie podľa občianskeho práva (*napr. zrušením účinkov dokázane účelového manželstva na právo na pobyt*), správneho alebo trestného práva (*pokuta alebo trest odňatia slobody*), a to pod podmienkou, že tieto sankcie budú účinné, nediskriminačné a primerané.

⁶⁶ Vec C-212/97 *Centros* (bod 27).