



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 3. 4. 2014
COM(2014) 210 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o usmernení k uplatňovaniu smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny

1. Úvod

Záverom správy o vykonávaní smernice prijatej v októbri roku 2008¹ bolo, že sa vyskytlo viacero prierezoých otázok týkajúcich sa nesprávnej transpozície alebo neuplatňovania smernice a že jej vplyv na harmonizáciu v oblasti zlúčenia rodiny ostáva obmedzený.

Komisia v roku 2011 zverejnila zelenú knihu o práve na zlúčenie rodiny² s cieľom zhromaždiť názory ako možno zabezpečiť účinnejšie pravidlá na úrovni EÚ a zhromaždiť informácie o uplatňovaní smernice. Prijalo sa 120 odpovedí vrátane príspevkov od 24 členských štátov, medzinárodných organizácií, sociálnych partnerov, mimovládnych organizácií a jednotlivcov³. Komisia vykonala od 31. mája do 1. júna 2012 verejné vypočutie v rámci Európskeho integračného fóra⁴. Účastníci verejnej konzultácie sa zhodli na tom, že smernica by sa nemala opäť otvoriť, ale že Komisia by mala:

- zabezpečiť úplné vykonávanie existujúcich pravidiel,
- v prípade potreby začať konania vo veci porušenia predpisov a
- vypracovať usmernenia k identifikovaným otázkam.

V tomto oznámení sa preto poskytuje usmernenie pre členské štáty k uplatňovaniu smernice 2003/86/ES. Tieto usmernenia odrážajú súčasné názory Komisie a nemajú vplyv na judikatúru Súdneho dvora EÚ a jej ďalší vývoj. Názory sa v budúcnosti môžu zmeniť, a preto je toto vyvíjajúci sa dokument a proces s otvoreným koncom.

V smernici sa uznáva právo na zlúčenie rodiny a určujú sa v nej podmienky na výkon tohto práva.

Súdny dvor EÚ na jednej strane potvrdil, že článok 4 ods. 1 „ukladá členským štátom určité pozitívne povinnosti, ktorým zodpovedajú jasne vymedzené subjektívne práva, pretože im ukladá, za podmienok stanovených smernicou, povoliť zlúčenie rodiny určitých členov rodiny garanta bez toho, aby mali priestor na voľnú úvahu“⁵.

Na druhej strane sa členským štátom uznáva určitý priestor na voľnú úvahu. Môžu sa rozhodnúť rozšíriť právo na zlúčenie rodiny na rodinných príslušníkov iných než manželský partner a maloleté deti. Členské štáty môžu výkon práva na zlúčenie rodiny

¹ Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny, KOM(2008) 610 v konečnom znení.

² Zelená kniha o práve na zlúčenie rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich na území Európskej únie (smernica 2003/86/ES), KOM(2011) 735 v konečnom znení.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Siedme stretnutie Európskeho integračného fóra: Verejné vypočutie o práve na zlúčenie rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín žijúcich na území EÚ, Brusel, 31. mája – 1. júna 2012, pozri <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; zhrnutie, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 60.

podmieniť splnením určitých požiadaviek, ak to povoľuje smernica. Ponechávajú si určitý priestor na voľnú úvahu, aby mohli za každých skutkových okolností overiť splnenie určitých požiadaviek stanovených v smernici a aby mohli zvážiť protichodné záujmy jednotlivca a spoločnosti ako celku⁶.

Keďže je však povolenie zlúčenia rodiny všeobecným pravidlom, výnimky sa musia vykladať striktnie. Miera voľnej úvahy priznaná členským štátom nemôže byť členskými štátmi uplatňovaná takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavuje ju potrebného účinku⁷. Právo na zlúčenie ale nie je neobmedzené. Prijemcovia sú povinní dodržiavať právne predpisy svojej hostiteľskej krajiny, ako sa stanovuje v smernici. V prípade zneužitia a podvodu je v záujme spoločnosti a aj naozajstných žiadateľov, aby členské štáty prijali rózne opatrenia, ako sa ustanovuje v smernici.

Na záver, smernica sa musí vykladať a uplatňovať v súlade so základnými právami, a najmä s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života⁸, so zásadou nediskriminácie, s právami dieťaťa a s právom na účinný prostriedok nápravy, ktoré sú ustanovené v Európskom dohovore o ľudských právach (ďalej len „EDLP“) a v Charte základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

2. ROZSAH UPLATŇOVANIA SMERNICE

Táto smernica sa uplatňuje len na garantov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín⁹. Uplatňuje sa teda na každú osobu, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku 20 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorá sa oprávnenne zdržiava v členskom štáte a ktorá žiada alebo ktorej rodinní príslušníci žiadajú o zlúčenie rodiny (ďalej len „garant“), a na rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny a ktorí sa spoja s garantom na zachovanie rodinnej jednotky bez ohľadu na to, či rodinný vzťah vznikol pred alebo po vstupe garanta¹⁰.

2.1. Garant

Keď je garant držiteľom povolenia na pobyt na obdobie jedného roka alebo dlhšie a má dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt, môže v súlade s článkom 3 ods. 1 podať žiadosť o zlúčenie rodiny. Povolenie na pobyt sa vymedzuje ako každé povolenie vydané orgánmi členského štátu, ktoré umožňuje štátnemu príslušníkovi tretej krajiny oprávnený pobyt na jeho území s výnimkou:

- víz,

⁶ Analogicky s vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 54, 59, 61 – 62.

⁷ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

⁸ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 44.

⁹ „Štátny príslušník tretej krajiny“ je osoba, ktorá nie je občanom EÚ a ktorá nemá právo na voľný pohyb v súlade s právnymi predpismi Únie.

¹⁰ Článok 2 písmená a) až d).

- povolení vydaných počas posudzovania žiadosti o azyl, žiadosti o povolenie na pobyt alebo žiadosti o jeho predĺženie,
- povolení vydaných za výnimočných okolností s cieľom predĺžiť povolený pobyt na maximálne obdobie jedného mesiaca,
- povolení vydaných na pobyt kratší ako šesť mesiacov členskými štátmi, ktoré neuplatňujú ustanovenia článku 21 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda¹¹.

Členské štáty by podmienku na „dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt“ mali posudzovať individuálne v jednotlivých prípadoch, pričom by mali zohľadniť individuálne okolnosti, ako je napríklad povaha a typ povolenia na pobyt¹², administratívny postup a iné náležité faktory týkajúce sa situácie garanta. Smernica ponecháva členským štátom veľký priestor na voľnú úvahu pri posudzovaní, či existujú dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt.

Test dostatočných vyhliadok zahŕňa prognózu pravdepodobnosti splnenia kritérií na dlhodobý pobyt, pričom sa zohľadňuje bežný administratívny postup a okolnosti prípadu. Členské štáty teda musia v jednotlivých prípadoch posúdiť, či môže byť povolenie za bežných okolností na základe vnútroštátnych právnych predpisov obnovené na obdobie dlhšie, ako je obdobie požadované na trvalý pobyt. „Dostatočné vyhliadky“ nevyžadujú splnenie všetkých podmienok potrebných na získanie trvalého pobytu v čase posúdenia, ale prognózu, že pravdepodobne budú splnené. Keďže typ a účel povolení na pobyt sa medzi jednotlivými členskými štátmi značne líšia, členské štáty musia určiť, aký typ povolení na pobyt akceptujú ako dostatočný na to, aby mohli pokladať vyhliadky za dostatočné.

X – odborník IT so značnými skúsenosťami – má povolenie na pobyt na pracovné účely platné v členskom štáte na jeden rok. Pokiaľ X spĺňa podmienky pre toto povolenie na pobyt, môže sa toto povolenie obnoviť na neurčité obdobie, a X bude po piatich rokoch oprávnený na trvalý pobyt.

X by sa chcela zlúčiť so svojím manželom. Keď bude všetko v poriadku, X bude môcť naďalej pracovať v odvetví módy, takže možno predpokladať, že podmienky pre tento typ povolenia na pobyt budú splnené a X si bude môcť obnoviť svoje povolenie na pobyt na neurčité obdobie v súlade s administratívnym postupom a vnútroštátnymi právnymi predpismi v členskom štáte. Takže X má dostatočné vyhliadky na získanie práva na trvalý pobyt a smernica sa uplatňuje.

Držitelia povolení na pobyt vydaných na konkrétny účel s obmedzenou platnosťou, ktoré nie sú obnoviteľné, sa nemôžu v zásade považovať za osoby s dostatočnou vyhliadkou na

¹¹ Článok 2 písm. e) smernice a článok 1 ods. 2 písm. a) nariadenia Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov v znení zmien nariadenia Rady (ES) č. 380/2008 z 18. apríla 2008.

¹² Napríklad, ak je povolenie na pobyt spojené so zamestnaním, musia sa pri posúdení musia zohľadniť všetky okolnosti spojené s individuálnou situáciou, ako sú napríklad povaha zamestnania, hospodárska situácia príslušného odvetvia, plány zamestnávateľa a zamestnanca, a posúdenie by nemalo byť obmedzené len na posúdenie pracovnej zmluvy, ktorá je potenciálne obnoviteľná.

získanie práva na trvalý pobyt. Z rozsahu pôsobnosti smernice sú teda vylúčení. Reťazové vydávanie predĺžení povolení na konkrétny účel alebo povolení platných kratšie ako jeden rok s jediným účelom obísť uplatniteľnosť podmienky dostatočných vyhliadok stanovenej v článku 3 ods. 1 by narušilo cieľ smernice a zbavilo by ju jej účinku¹³. Povolenie na pobyt platné kratšie ako jeden rok nepostačuje. Tým sa vylučujú formy dočasného pobytu, ako je napríklad pobyt dočasných alebo sezónnych zamestnancov.

Z je au pair s povolením na pobyt platným 24 mesiacov, ktoré nemožno obnoviť. Z teda nemá dostatočné vyhliadky na trvalý pobyt, takže smernica sa neuplatňuje.

W je sezónny pracovník s povolením na pobyt platným deväť mesiacov. Keďže povolenie nie je platné najmenej jeden rok, smernica sa neuplatňuje.

2.2. Rodinní príslušníci

V článku 4 ods. 1 sa uvádza, že členovia užšej rodiny, t. j. manželský partner a maloleté deti sú v každom prípade oprávnení na zlúčenie rodiny. V tomto článku sa ukladajú členským štátom presné pozitívne povinnosti, ktorým zodpovedajú jasne vymedzené subjektívne práva, pretože sa im ukladá za podmienok stanovených smernicou povoliť zlúčenie rodiny určitých členov rodiny garanta bez toho, aby mali priestor na voľnú úvahu.¹⁴ Maloleté deti vrátane osvojených detí garanta alebo manželského partnera sú tiež oprávnené na zlúčenie rodiny za podmienky, že sú deti v starostlivosti garanta alebo manželského partnera a sú od neho závislé.

Podľa článku 4 ods. 1 písm. c) a písm. d) druhej vety môže členský štát v prípade detí v **spoločnej starostlivosti** povoliť zlúčenie, len pokiaľ druhá strana, podieľajúca sa na starostlivosti, dala svoj súhlas. Pojem „starostlivosť“ možno chápať ako súbor práv a povinností súvisiacich so starostlivosťou osoby o dieťa, a najmä právo určiť miesto pobytu dieťaťa. „Spoločná starostlivosť“ (spoločné opatrovnícke právo) je starostlivosť, ktorá sa vykonáva spoločne a keď podľa rozsudku alebo zo zákona jeden nositeľ rodičovských práv a povinností nemôže rozhodnúť o mieste pobytu dieťaťa bez súhlasu iného nositeľa rodičovských práv a povinností¹⁵.

Vo všeobecnosti sa musí preukázať dohoda o starostlivosti medzi rodičmi a mal by sa udeliť požadovaný súhlas v súlade s rodinným právom členských štátov a v prípade potreby v súlade so súkromným medzinárodným právom. Ak však osobitná situácia vedie k neriešiteľnému zablokovaniu¹⁶, musia členské štáty určiť, ako sa situácia vyrieši. V každom prípade by sa však rozhodnutie malo prijať v súlade s najlepšími záujmami

¹³ Analogicky s vecou C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

¹⁴ Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 60.

¹⁵ Pozri článok 2, bod 9 a 11 písm. b) nariadenia Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000.

¹⁶ Napríklad, keď garant alebo jeho manželský partner nemá výlučnú osobnú starostlivosť a osoba podieľajúca sa na starostlivosti odmieta udeliť súhlas alebo ju nemožno nájsť.

dieťaťa, ako sa ustanovuje v článku 5 ods. 5¹⁷, a po individuálnom posúdení každého prípadu, pričom sa zohľadnia dôvody nezískania súhlasu a iné osobitné okolnosti prípadu.

V článku 4 ods. 2 a ods. 3 sa uvádzajú *nepovinné* ustanovenia, ktoré členským štátom umožňujú povoliť vstup a pobyt ďalším rodinným príslušníkom, ako sú prvostupňoví príbuzní garanta alebo manželského partnera, dospelé nezosobášené deti, nezosobášení partneri v dlhodobom vzťahu a registrovaní partneri. Keď sa členský štát rozhodne povoliť zlúčenie rodiny akéhokoľvek z rodinných príslušníkov uvedených v týchto článkoch, smernica sa uplatňuje v plnom rozsahu. Voliteľné ustanovenie článku 4 ods. 2 písm. a) umožňuje zlúčenie prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej línii garanta alebo jeho manželského partnera, keď sú 1) od neho závislí a 2) nepoberajú náležitú rodinnú podporu v krajine pôvodu.

Pojem „závislosť“ sa v právnych predpisoch EÚ považuje za pojem so samostatným významom. Súdny dvor EÚ síce k tomuto záveru prišiel vo svojej judikatúre týkajúcej sa smernice 2004/38/ES¹⁸ (smernica o voľnom pohybe)¹⁹, vyjadrovanie Súdneho dvora EÚ ale nenaznačuje, že jeho zistenia sú obmedzené na túto smernicu. Hoci treba myslieť na to, že kontext a účel týchto dvoch smerníc nie sú rovnaké²⁰, kritériá používané Súdny dvorom EÚ na posúdenie závislosti môžu *mutatis mutandis* slúžiť ako usmernenie pre členské štáty na stanovenie kritérií na posúdenie povahy a trvania závislosti príslušnej osoby v rámci článku 4 ods. 2 písm. a).

Súdny dvor EÚ zaujal stanovisko, že postavenie „závislého“ rodinného príslušníka je výsledkom skutkových okolností charakterizovaných skutočnosťou, že právnu, finančnú, citovú alebo materiálnu podporu pre tohto rodinného príslušníka zabezpečuje garant alebo jeho manželský partner/partner²¹. Príslušný orgán musí pri posudzovaní osobných okolností žiadateľa brať do úvahy rôzne faktory, ktoré môžu byť významné v konkrétnom prípade, ako napríklad rozsah hospodárskej alebo fyzickej závislosti a stupeň vzťahu medzi garantom a rodinným príslušníkom²². „Závislosť“ sa teda môže líšiť podľa situácie a konkrétneho príslušného rodinného príslušníka.

¹⁷ Pozri dokument Rady č. 6504/00, s. 5, poznámku 7.

¹⁸ Smernica z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (Ú. v. EÚ L 158, s. 77).

¹⁹ Pozri v kontexte smernice o voľnom pohybe: vec 327/82, *Ekro*, 18. januára 1984, bod 11; vec C-316/85, *Lebon*, 18. júna 1987, bod 21; vec C-98/07, *Nordania Finans a BG Factoring*, 6. marca 2008, bod 17; a vec C-523/07, *A*, apríl 2009, odsek 34; vec C-83/11, *Rahman a iní*, 5. septembra 2012, bod 24.

²⁰ Členské štáty majú na základe smernice o voľnom pohybe povinnosť podporovať zlúčenie s príbuznými, zatiaľ čo na základe smernice o zlúčení rodiny s príbuznými je zlúčenie s príbuznými výnimkou povolenou, len pokiaľ sú splnené určité podmienky.

²¹ Analogicky s vecou C-316/85, *Lebon*, 18. júna 1987, body 21 – 22; vecou C-200/02, *Zhu a Chen*, 9. októbra 2004, bod 43; C-1/05, *Jia*, 9. januára 2007, odseky 36 – 37; a s vecou C-83/11, *Rahman a iní*, 5. septembra 2012, body 18 – 45; vecami C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 56.

²² Analogicky s vecou C-83/11, *Rahman a iní*, 5. septembra 2012, bod 23.

Členský štát musí na určenie závislosti rodinných príslušníkov posúdiť, či s ohľadom na ich finančné a sociálne podmienky potrebujú materiálnu podporu na splnenie svojich základných potrieb vo svojej krajine pôvodu a v krajine, z ktorej pochádzali v čase podania žiadosti o spojenie s garantom²³. Na určenie potreby finančnej podpory od garanta neexistuje požiadavka na výšku poskytovanej materiálnej podpory ani na úroveň životnej úrovne²⁴. Status závislých rodinných príslušníkov neznamena právo na výživné²⁵. Členské štáty môžu predpísať osobitné požiadavky, pokiaľ ide o povahu alebo trvanie závislosti s cieľom ubezpečiť sa, že závislosť je skutočná a stabilná a nebola spôsobená s výlučným cieľom získať vstup na jeho územie a pobyt na jeho území. Je však potrebné, aby tieto požiadavky zodpovedali bežnému významu slov týkajúcich sa závislosti uvedenej v článku 4 a aby toto ustanovenie nezbavili jeho účinku²⁶.

Pojem „**náležitá rodinná podpora**“ pre prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej línii uvedený v článku 4 ods. 2 písm. a) by sa nemal považovať za výlučný podklad a ponecháva priestor na voľnú úvahu členských štátov, pokiaľ ide o to, aká úroveň sa považuje za náležitú podporu. Požiadavka je splnená, ak žiadni iní rodinní príslušníci v krajine pôvodu podľa zákona alebo *de facto* nepodporujú danú osobu, t. j. nikto nemôže nahradiť garanta alebo jeho manželského partnera, pokiaľ ide o úlohy každodennej starostlivosti. Situácia by sa mala posudzovať s ohľadom na okolnosti predmetnej veci.

Všetky ustanovenia v tomto oddiele sa musia uplatňovať v súlade so zásadou nediskriminácie stanovenou najmä v článku 21 Charty, ako sa zdôrazňuje v odôvodnení 5.

2.3. Minimálny vek manželského partnera

V článku 4 ods. 5 sa členským štátom umožňuje požadovať, aby garant a jeho manželský partner dosiahli určitú vekovú hranicu, skôr ako sa bude môcť manželský partner spojiť s dotyčnou osobou. Minimálna veková hranica nesmie presiahnuť 21 rokov. Túto možnosť možno využiť výlučne na lepšie zabezpečenie integrácie a na zabránenie núteným sobášom. Členské štáty môžu teda minimálny vek požadovať len na tento účel a nie spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavuje ju potrebného účinku²⁷.

V článku 5 ods. 5 a v článku 17 sa členským štátom ukladá povinnosť náležite zohľadňovať najlepšie záujmy maloletých detí a individuálne skúmať žiadosti o zlúčenie rodiny. Ak členský štát vyžaduje minimálny vek, aj tak musí individuálne v každom jednotlivom prípade posúdiť všetky náležité okolnosti jednotlivej žiadosti. Minimálny

²³ Analogicky s vecou C-1/05, *Jia*, 9. januára 2007, bod 37.

²⁴ Miera závislosti by sa mala v prvom rade dať určiť na základe toho, či s ohľadom 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*, 9. januára 2007, bod 96).

²⁵ Analogicky s vecou C-316/85, *Lebon*, 18. júna 1987, body 21 – 22.

²⁶ Analogicky s vecou C-83/11, *Rahman a iní*, 5. septembra 2012, body 36 – 40.

²⁷ Analogicky s vecou C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

vek môže slúžiť ako referencia, nesmie sa však používať ako všeobecná hranica, pod ktorou budú všetky žiadosti zamietnuté bez ohľadu na skutočné preskúmanie situácie každého žiadateľa²⁸. Požiadavka na minimálny vek je len jedným z faktorov, ktoré musia členské štáty zohľadniť pri posudzovaní žiadosti²⁹.

Ak z individuálneho posúdenia vyplýva, že sa neuplatňuje odôvodnenie pre článok 4 ods. 5, t. j. zabezpečenie lepšej integrácie a zabránenie núteným sobášom, členské štáty by mali zvážiť udelenie výnimky, čím umožnia zlúčenie rodiny v prípadoch, keď nie je splnená požiadavka na minimálny vek. Napríklad, keď je z individuálneho posúdenia jasné, že nejde o zneužitie, napr. v prípade spoločného dieťaťa.

Y je 30-ročný garant, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny a chce sa zlúčiť so svojou 20-ročnou manželkou, s ktorou sa zosobášili pred dvoma rokmi, a s dvomi spoločnými deťmi. Manželka má základné znalosti jazyka členského štátu. Členský štát má požiadavku na vek 21 rokov.

V tomto prípade môže minimálny vek slúžiť len ako referencia, takže je len jedným z faktorov, ktoré sa majú zohľadniť pri individuálnom posúdení situácie. Skutočnosť, že Y a jeho manželka majú dve spoločné deti, naznačuje nepravdepodobnosť núteného sobáša a mali by sa zohľadniť aj záujmy detí.

Zo znenia článkov 4, 7 a 8 jasne vyplýva čas, kedy má žiadateľ alebo garant spĺňať požiadavky. Článok 7 začína slovami „po podaní žiadosti o zlúčenie rodiny“ v článkoch 4 a 8 sa uvádza „predtým, ako povolí vstup a pobyt“ a „predtým, ako sa k nemu pripoja jeho rodinní príslušníci“. Požiadavka na minimálny vek musí byť teda splnená v čase efektívneho zlúčenia rodiny a nie pri podaní žiadosti. Preto by malo byť možné podávať žiadosti a posúdiť ich pred splnením požiadavky na minimálny vek, najmä so zreteľom na možný čas spracovania až deväť mesiacov. Členské štáty však môžu odložiť efektívne zlúčenie rodiny do dosiahnutia minimálneho veku.

3. PODANIE A POSÚDENIE ŽIADOSTI

3.1. Podanie žiadosti

V článku 5 ods. 1 sa uvádza, že členské štáty musia určiť, či žiadosť o vstup a pobyt podá garant alebo rodinný príslušník alebo rodinní príslušníci. V článku 5 ods. 3 sa stanovuje všeobecné pravidlo, že žiadosti sa podávajú a posudzujú, keď sa rodinní príslušníci zdržiavajú mimo územia členského štátu, v ktorom sa zdržiava garant.

V článku 5 ods. 3 druhom pododseku a v odôvodnení 7 sa členským štátom umožňuje za primeraných okolností odchyliť sa od všeobecného pravidla prvého pododseku, a uplatniť tak smernicu v situáciách, keď jednotu rodiny možno zachovať od začiatku pobytu sponzora³⁰. Členské štáty teda môžu za primeraných okolností prijať žiadosti,

²⁸ Analogicky s vecou C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 48.

²⁹ Analogicky s vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 99 – 101.

³⁰ V článku 3 ods. 5 sa vyslovene uvádza, že členské štáty môžu prijať alebo zachovať priaznivejšie podmienky.

keď už rodinní príslušníci sú na ich území. Členské štáty majú veľký priestor na voľnú úvahu pri určovaní primeranosti okolností³¹.

Členské štáty môžu účtovať prijateľné, primerané administratívne poplatky za žiadosť o zlúčenie rodiny a majú obmedzený priestor na voľnú úvahu pri stanovení týchto poplatkov, pokiaľ neohrozujú plnenie cieľov smernice a nezabavujú ju jej účinku³². Stanovená úroveň poplatkov nesmie mať za cieľ vytvorenie prekážky výkonu práva na zlúčenie rodiny ani nesmie mať takýto účinok. Poplatky, ktoré majú značný finančný vplyv na štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v smernici, by im mohli zabrániť uplatniť si práva udelené smernicou, a preto by mohli byť samé osebe prílišné a neprimerané³³. Poplatky hradené štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ich rodinnými príslušníkmi podľa smernice 2003/86/ES sa môžu prirovnávať k poplatkom účtovaným vlastným štátnym príslušníkom za vydanie podobných dokumentov na posúdenie, či sú poplatky pre štátnych príslušníkov tretích krajín primerané, pričom sa zohľadní skutočnosť, že tieto osoby nie sú v rovnakej situácii³⁴. Komisia na podporu najlepších záujmov dieťaťa povzbudzuje členské štáty, aby od administratívnych poplatkov oslobodili žiadosti podané maloletými deťmi. V prípade, že sa v členskom štáte požadujú vstupné víza, podmienky vydania týchto víz by mali byť uľahčené a víza by sa mali udeliť bez ďalších administratívnych poplatkov.

3.2. Sprievodné doklady

K žiadosti o zlúčenie rodiny sa v súlade s článkom 5 ods. 2 priloží:

- a) písomný dôkaz o rodinnom vzťahu;
- b) písomný dôkaz o splnení podmienok ustanovených v článkoch 4 a 6 a v náležitých prípadoch v článkoch 7 a 8;
- c) overené kópie cestovných dokladov rodinného príslušníka/rodinných príslušníkov.

Členské štáty majú určitý priestor na voľnú úvahu pri rozhodovaní o tom, či je vhodné a nevyhnutné overiť existenciu rodinných vzťahov prostredníctvom pohovorov alebo ďalších prešetrovaní vrátane testovania DNA. Z kritérií primeranosti a nutnosti vyplýva, že tieto prešetrovania nie sú povolené, ak existujú iné vhodné a menej obmedzujúce prostriedky na určenie existencie rodinného vzťahu. Každá žiadosť, jej sprievodné

³¹ Členské štáty môžu napríklad zvažovať výnimky v prípade novonarodených detí, štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú oslobodení od víz, v situácii, keď sa to považuje za najlepší záujem maloletých detí, v prípade vzťahu, ktorý vznikol skôr ako vstup a keď partneri žili spoločne značné obdobie, v prípade humanitárnych dôvodov atď. Tieto príklady nie sú vyčerpávajúce a vždy závisia od individuálneho prípadu.

³² Analogicky s vecou C-508/10, *Európska komisia/Holandské kráľovstvo*, 26. apríla 2012, body 62, 64 – 65.

³³ Analogicky s vecou C-508/10, *Európska komisia/Holandské kráľovstvo*, 26. apríla 2012, body 69 – 70, 74 a 79.

³⁴ Analogicky s vecou C-508/10, *Európska komisia/Holandské kráľovstvo*, 26. apríla 2012, bod 77.

doklady a primeranosť a nutnosť rozhovorov a ďalších prešetrovaní sa musia posudzovať v jednotlivých prípadoch individuálne.

Okrem faktorov, ako sú spoločné dieťa, predchádzajúce spolužitie a registrácia partnerstva, možno rodinný vzťah medzi nezosobášenými partnermi dokázať prostredníctvom akýchkoľvek spoľahlivých dôkazných prostriedkov, ako sú napríklad korešpondencia, spoločné účty, bankové účty alebo vlastníctvo nehnuteľnosti atď.

3.3. Dĺžka postupov

V článku 5 ods. 4 sa pre členské štáty stanovuje povinnosť čo najskôr poskytnúť písomné oznámenie o rozhodnutí. V odôvodnení 13 sa stanovuje, že postup na posúdenie žiadostí by mal byť účinný a zvládnuteľný, pričom sa má brať do úvahy bežná pracovná náplň administratívy členských štátov.

Preto platí *všeobecné pravidlo*, že štandardná žiadosť by sa za okolností bežnej pracovnej náplne mala spracovať rýchlo bez zbytočného zdržania. Ak pracovná náplň výnimočne presahuje administratívnu kapacitu alebo ak si žiadosť vyžaduje ďalšie posúdenie, môže byť oprávnená *maximálna lehota deviatich mesiacov*. Deväťmesačné obdobie začína od dátumu prvého podania žiadosti a nie od času oznámenia doručenia žiadosti členským štátom.

Výnimka stanovená v článku 5 ods. 4 druhom pododseku o predĺžení lehoty deviatich mesiacov je odôvodnená len za *výnimočných okolností* spojených so zložitou posúdenia špecifickej žiadosti. Táto výnimka by sa mala vykladať striktné³⁵ a mala by sa uplatňovať na individuálnom základe. Správa členského štátu, ktorá chce využiť túto možnosť, musí takéto predĺženie odôvodniť preukázaním, že výnimočná zložitosť konkrétneho prípadu predstavuje výnimočné okolnosti. Problémy s administratívnou kapacitou nemôžu byť dôvodom na výnimočné predĺženie a akékoľvek predĺženie by malo byť obmedzené na prísne minimum potrebné na dosiahnutie rozhodnutia. Výnimočné okolnosti spojené so zložitou konkrétnym prípadu by mohli byť napríklad: potreba posúdiť rodinný vzťah v kontexte viacerých rodinných jednotiek, vážna kríza v krajine pôvodu, ktorá bráni prístupu k administratívnym záznamom, ťažkosti s organizáciou vypočutí rodinných príslušníkov v krajine pôvodu z dôvodu bezpečnostnej situácie alebo zložitý prístup k diplomatickým misiám či určenie práva na zákonnú starostlivosť, ak sú rodičia odlúčení.

V článku 5 ods. 4 sa uvádza, že rozhodnutie sa musí oznámiť písomne a že, ak je zamietavé, mali by sa uviesť právne a faktické dôvody, aby žiadateľ mohol účinne uplatniť právo na vznesenie právnej námietky³⁶.

³⁵ Analogicky s vecou C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

³⁶ Pozri článok 18.

4. POŽIADAVKY NA UPLATNENIE PRÁVA NA ZLÚČENIE RODINY

4.1. Verejný poriadok, bezpečnosť štátu a verejné zdravie

V článku 6 ods. 1 a ods. 2 sa členským štátom umožňuje zamietnuť žiadosť, odobrať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, bezpečnosti štátu a verejného zdravia. V odôvodnení 14 sa naznačuje, čo znamenajú tieto pojmy. Osoba, ktorá chce získať povolenie na zlúčenie rodiny, by nemala predstavovať *hrozbu* pre verejný poriadok alebo bezpečnosť štátu. Verejný poriadok môže zahŕňať aj odsúdenie za spáchanie závažného trestného činu. Verejný poriadok a bezpečnosť štátu zahŕňa aj prípady, v ktorých štátny príslušník tretej krajiny patrí do zoskupenia, ktoré podporuje terorizmus, podporuje takéto zoskupenie alebo má extrémistické ciele.

Okrem uvedeného sa vymedzenie týchto pojmov vo veľkej miere ponecháva na voľnú úvahu členských štátov so zreteľom na náležitú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ. Hoci náležitá judikatúra Súdneho dvora EÚ sa priamo netýka štátnych príslušníkov tretích krajín, môže *mutatis mutandis* slúžiť ako základ na analogické vymedzenie predmetných pojmov³⁷.

Členské štáty by pri posudzovaní konkrétnej žiadosti mali uplatňovať zásadu proporcionality. V článku 6 ods. 2 druhom pododseku sa uvádza, že členské štáty pri prijímaní rozhodnutia vezmú do úvahy konkrétne okolnosti jednotlivého prípadu (článok 17) a závažnosť alebo druh trestného činu proti verejnému poriadku alebo bezpečnosti štátu alebo hrozby pochádzajúce od žiadateľa. V odôvodnení 14 sa tiež uvádza, že zlúčenie rodiny sa môže zamietnuť len na základe oprávnených dôvodov.

Na požiadavku na *verejné zdravie* sa možno odvolať, len ak existuje ohrozenie širokej verejnosti, ktorému nemôžu jednoducho zabrániť ochranné bezpečnostné opatrenia. Podobné ustanovenia v smernici o osobách s dlhodobým pobytom môžu pomôcť vymedziť verejné zdravie v súvislosti so zlúčením rodiny, keďže tieto ustanovenia sa uplatňujú na podobné situácie, takisto sa týkajú štátnych príslušníkov tretích krajín a slúžia na rovnaký účel³⁸.

Ako také sú jediné choroby, ktoré možno považovať za hrozbu pre verejné zdravie, choroby vymedzené náležitými nástrojmi Svetovej zdravotníckej organizácie a iné infekčné alebo nákazlivé parazitárne ochorenia, ktoré sú predmetom ochranných ustanovení, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov v hosťovskej krajine. Členské štáty môžu vyžadovať lekárske vyšetrenie na potvrdenie, že rodinní príslušníci nemajú žiadne z týchto ochorení. Tieto lekárske vyšetrenia sa nevykonávajú systematicky.

³⁷ Hoci kontext, účel a právny režim smernice 2004/38/ES nie je rovnaký, judikatúra, na ktorú sa odkazuje v oddiele 3 usmernení k smernici o voľnom pohybe z roku 2009 [KOM(2009) 313 v konečnom znení, s. 10 – 14], môže *mutatis mutandis* slúžiť ako podklad pre členské štáty a vnútroštátne súdy.

³⁸ Článok 18 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2009 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom.

4.2. Požiadavka na ubytovanie

Ako sa ustanovuje v článku 7 ods. 1 písm. a), členské môžu požadovať dôkaz, že garant má ubytovanie považované za bežné pre porovnateľnú rodinu v tom istom regióne, a ktoré spĺňa všeobecné zdravotné a bezpečnostné normy platné v príslušnom členskom štáte. Posúdenie takéhoto ubytovania sa ponecháva na voľnú úvahu členského štátu, prijaté kritériá však nesmú byť diskriminačné a týmto ustanovením sa vymedzuje horná hranica toho, čo sa môže vyžadovať. Kritériá týkajúce sa veľkosti, hygieny a bezpečnosti nesmú byť prísnejšie ako kritériá na ubytovanie porovnateľnej rodiny (z hľadiska počtu členov a sociálneho postavenia) žijúcej v tom istom regióne. „Ten istý región“ by sa mal chápať ako zemepisné jednotky, medzi ktorými môžu existovať rozdiely v štandarde, napríklad na komunálnej alebo regionálnej úrovni. Kritériá prijaté členskými štátmi by mali byť transparentné a jasne špecifikované vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

Účelom tohto ustanovenia je zabezpečiť primerané ubytovanie pre garanta a jeho rodinných príslušníkov. Splnenie tejto požiadavky sa preto môže posudzovať na základe situácie garanta v čase žiadosti alebo na základe prijateľnej prognózy ubytovania, ktoré možno považovať za dostupné v čase, keď sa garant spojí so svojim rodinným príslušníkom alebo svojimi rodinnými príslušníkmi.

Ako dôkaz môže slúžiť napríklad nájomná alebo kúpna zmluva. Nájomná zmluva na dobu určitú sa môže považovať za nedostatočnú. V prípade dlhej čakacej lehoty a dlhého času spracovania môže byť neúmerne a môže narúšať cieľ a účinok smernice žiadať o splnenie tejto požiadavky v čase žiadosti, keďže by to garantovi mohlo spôsobiť značnú zvýšenú finančnú a administratívnu záťaž. Komisia za takýchto osobitných okolností nabáda členské štáty, aby postupovali s určitou pružnosťou. Ako dôkaz by mohli napríklad akceptovať podmienenú nájomnú zmluvu, ktorá nadobudne účinnosť po povolení zlúčenia rodiny a skutočného vstupu rodinných príslušníkov na územie príslušného členského štátu.

4.3. Požiadavka na zdravotné poistenie

Podľa článku 7 ods. 1 písm. b) môžu členské štáty požadovať dôkaz, že garant má zdravotné poistenie pokrývajúce všetky riziká, ktoré sú bežne kryté pre vlastných štátnych príslušníkov príslušného členského štátu, pre seba a pre príslušníkov svojej rodiny.

Ak má príslušný členský štát povinné všeobecné zdravotné poistenie, ktoré je dostupné a povinné aj pre obyvateľov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, musí sa predpokladať splnenie tejto požiadavky. Komisia sa domnieva, že požadovanie dodatočného súkromného zdravotného poistenia by spôsobovalo zbytočné zaťaženie a narúšalo by cieľ a účinok smernice. Ak členský štát má systém dobrovoľných príspevkov, túto požiadavku možno splniť prostredníctvom:

a) systému podmieneného zdravotného poistenia poskytnutého na základe prijatia žiadosti rodinného príslušníka o zlúčenie rodiny alebo

b) súkromného zdravotného poistenia, ktoré pokrýva riziká, ktoré sú bežne kryté zdravotným poistením štátnych príslušníkov členského štátu.

4.4. Požiadavka dostatočných príjmov

Podľa článku 7 ods. 1 písm. c) môžu členské štáty požadovať dôkaz, že garant má trvalý a pravidelný príjem, ktorý je dostatočný na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci príslušného členského štátu. Súdny dvor EÚ vo veci *Chakroun* zaujal stanovisko, že keďže povolenie zlúčenia rodiny je všeobecné pravidlo, táto možnosť sa musí vykladať striktne. Priestor na voľnú úvahu, ktorý sa priznáva členským štátom, preto nemôže využiť takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice a zbavuje ju jej účinku³⁹. Súdny dvor EÚ tiež určil, že táto požiadavka sa musí vykonávať so zreteľom na článok 7 a na článok 24 ods. 2 a ods. 3 Charty, v ktorých sa od členských štátov vyžaduje, že žiadosti o zlúčenie rodiny musia posudzovať v záujmoch dotknutých detí a s cieľom podporovať rodinný život⁴⁰.

Posúdenie **stability** a **pravidelnosti** príjmov musí vychádzať z prognózy, že dostupnosť zdrojov možno odôvodnenie očakávať v dohľadnej budúcnosti, takže žiadateľ sa nebude musieť uchýliť k systému sociálnej pomoci. Žiadateľ môže na tento účel predložiť dôkazy o tom, že disponuje určitými príjmami a že tieto príjmy budú aj naďalej pravidelné. Vo všeobecnosti by sa mala pracovná zmluva na dobu neurčitú pokladať za dostatočný dôkaz.

Členské štáty sa povzbudzujú, aby do úvahy brali podmienky na pracovnom trhu, keďže pracovné zmluvy na dobu neurčitú môžu byť čoraz neobvyklejšie, najmä na začiatku pracovného vzťahu. Ak žiadateľ predloží dôkaz vo forme iného druhu pracovnej zmluvy, napríklad vo forme pracovnej zmluvy na dobu určitú, ktorú možno predĺžiť, členské štáty sa nabádajú, aby automaticky neodmietali žiadosť výlučne na základe povahy zmluvy. V takýchto prípadoch je potrebné posúdiť všetky náležité okolnosti individuálneho prípadu.

V určitých odvetviach môžu byť pracovné zmluvy na dobu určitú bežnou praxou, napríklad v niektorých odvetviach v oblastiach IT, médií alebo tvorivej práce, príjmy však môžu byť aj tak trvalé a pravidelné. Medzi ďalšie významné faktory na posúdenie dostupnosti príjmov môžu napríklad patriť: kvalifikácia a zručnosti garanta, štrukturálne voľné pracovné miesta v oblasti garanta alebo situácia na trhu práce v členskom štáte. Prístup k stanoveným sumám počas určitého obdobia v minulosti, samozrejme, môže predstavovať prvok dôkazu, nesmie sa však uložiť ako požiadavka, keďže by sa tým mohla zaviesť ďalšia podmienka a čakacia lehota neustanovená v smernici, najmä ak je garant na začiatku svojej kariéry.

Pokiaľ ide o **povahu** príjmov, môže ísť príjem zo zamestnania, ale aj o iné prostriedky, ako napríklad príjem zo samostatne zárobkovej činnosti, súkromné prostriedky, ktoré má garant k dispozícii, platby vyplývajúce z nárokov, ktoré vznikli na základe predchádzajúcich príspevkov garanta alebo rodinného príslušníka (napríklad starobný alebo invalidný dôchodok).

Pokiaľ ide o posúdenie **dostatočnosti** príjmov, z protikladu medzi ustanovením o „dostatočných, trvalých a pravidelných príjmoch“ a podmienkou „**bez toho, aby sa**

³⁹ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43; veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 74.

⁴⁰ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 82.

„**uchýlil k systému sociálnej pomoci**“ vyplýva, že druhý výrok predstavuje hlavné kritérium na posúdenie, či je splnená požiadavka na príjmy. Pojem „sociálna pomoc“ označuje pomoc poskytovanú verejnými orgánmi na vnútroštátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni, o ktorú môže požiadať jednotlivец, v tomto prípade garant, ktorý nemá stabilné a pravidelné príjmy dostatočné na užívanie seba a svojich rodinných príslušníkov a ktorý na základe tejto skutočnosti pravdepodobne zaťaží systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia svojho pobytu⁴¹. Toto je koncepcia, ktorá má v práve EÚ svoj samostatný význam a nemôže sa vymedziť odkazom na koncepcie vnútroštátnych právnych predpisov⁴². Súdny dvor EÚ zaujal stanovisko, že táto koncepcia sa musí vykladať ako odkaz na všeobecnú pomoc, ktorou sa kompenzuje nedostatok stabilných, pravidelných a dostatočných príjmov, a nie ako odkaz na osobitnú pomoc, ktorou sa umožňuje riešiť výnimočné alebo neočakávané potreby⁴³. Výrazom „uchýlil sa k systému sociálnej pomoci“ sa preto neumožňuje členskému štátu zamietnuť zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na pokrytie vlastných potrieb a potrieb svojich rodinných príslušníkov, ale ktorý vzhľadom na výšku svojich príjmov by mohol mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc v prípade osobitných a individuálne určených nákladov potrebných na živobytie, vrátenie daní alebo na opatrenia na podporu príjmu⁴⁴.

Členské štáty môžu pri posudzovaní zdrojov garanta a určení úrovne sociálnej pomoci zobrať do úvahy **úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku**, ako aj **počet rodinných príslušníkov**. Súdny dvor EÚ vo veci *Chakroun* zdôraznil, že toto ustanovenie sa musí vykladať striktné a vykonávať takým spôsobom, ktorý nenaruša cieľ smernice a nezbavuje ju jej účinku⁴⁵. V dôsledku toho by sa minimálna vnútroštátna mzda mala považovať za hornú hranicu toho, čo členské štáty môžu požadovať okrem prípadu, keď sa členské štáty rozhodnú vziať do úvahy počet rodinných príslušníkov.

Členské štáty navyše môžu uviesť určitú sumu ako **referenčnú sumu**, keďže sa však potreby medzi jednotlivcami môžu značne líšiť, nemôžu predpísať minimálnu úroveň príjmov, pod ktorou budú zamietnuté všetky zlúčenia rodiny bez ohľadu na skutočné posúdenie situácie každého žiadateľa v súlade s článkom 17⁴⁶. Preto sa žiadosť nemôže zamietnuť výlučne z dôvodu, že príjmy žiadateľa nedosahujú referenčnú hodnotu. Pred prijatím rozhodnutia o žiadosti sa musia individuálne posúdiť všetky prvky konkrétneho prípadu.

Súdny dvor EÚ zaujal stanovisko, že predmetom individuálneho posúdenia žiadostí o zlúčenie rodiny požadovaného v smernici sú *v zásade* príjmy garanta a nie príjmy štátneho príslušníka tretej krajiny, pre ktorého sa žiada právo na pobyt na základe

⁴¹ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, odsek 46; pozri analogicky vec C-140/12, *Brey*, 19. septembra 2013, bod 61.

⁴² Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 45.

⁴³ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 49.

⁴⁴ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 73; vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 52.

⁴⁵ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, body 43 a 47.

⁴⁶ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 48.

zlúčenía rodiny⁴⁷. Súdny dvor EÚ zároveň použitím výrazu „v zásade“ naznačuje, že členské štáty sa môžu rozhodnúť vziať príjmy rodinných príslušníkov do úvahy alebo že sa v jednotlivých prípadoch môžu udeliť výnimky odôvodnené osobitnými okolnosťami⁴⁸.

Na záver, súdny dvor EÚ tiež zaujal stanovisko, že vo vnútroštátnych právnych predpisoch, v ktorých sa uplatňuje táto požiadavka, sa nesmie rozlišovať medzi rodinnými vzťahmi, ktoré vznikli pred vstupom garanta na územie členského štátu alebo po jeho vstupe. Schopnosť garanta mať pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov, nemôže nijak závisieť od času, kedy založil svoju rodinu⁴⁹.

4.5. Integračné opatrenia

Komisia uznáva priestor na voľnú úvahu členských štátov, pokiaľ ide o rozhodovanie, či budú od štátnych príslušníkov tretích krajín vyžadovať, aby dodržiavali integračné opatrenia, a či vypracujú opatrenia, ktoré budú čo najlepšie prispôsobené ich vnútroštátnemu prostrediu⁵⁰. Komisia však zdôrazňuje, že cieľom týchto opatrení je uľahčiť integráciu rodinných príslušníkov. Prípustnosť týchto opatrení závisí od toho, či slúžia na dosiahnutie tohto cieľa a či dodržiavajú zásadu proporcionality. Ich prípustnosť preto závisí od dostupnosti, formy a organizácie týchto opatrení a od toho, či tieto opatrenia alebo ich účinok slúžia na dosiahnutie iných ako integračných cieľov. Ak sa integračné opatrenia v skutočnosti používajú na obmedzenie zlúčenia rodiny, predstavovalo by to ďalšiu požiadavku na zlúčenie rodiny. Narušalo by to cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavovalo by ju to jej účinku⁵¹.

Členské štáty preto môžu predpísať rodinným príslušníkom požiadavku, aby dodržiavali integračné opatrenia podľa článku 7 ods. 2, nemôže to však predstavovať absolútnu podmienku, od ktorej závisí právo na zlúčenie rodiny. Povaha **integračných opatrení** stanovených v článku 7 ods. 2 je iná ako podmienky stanovené v článku 4 ods. 1 a v článku 7 ods. 1. Po prvé, článkom 4 ods. 1 – len ako doložka o povinnosti zdržať sa konania⁵² – sa členským štátom umožňuje *pred povolením* vstupu a pobytu overiť

⁴⁷ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 72.

⁴⁸ Naopak, členský štát musí v čase obnovenia povolenia na pobyt na základe článku 16 ods. 1 písm. a) vziať do úvahy prispievanie rodinných príslušníkov do príjmu domácnosti, keď garant nemá dostatočný príjem bez uchýlenia sa k systému sociálnej pomoci členského štátu. Keďže neexistuje výslovné ustanovenie, ktorým by sa toto zakazovalo, členské štáty môžu vziať do úvahy prispievanie rodinných príslušníkov aj v čase žiadosti o prvé povolenie na pobyt.

⁴⁹ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, body 64 – 66.

⁵⁰ Pokiaľ ide o integráciu, pozri Spoločné základné zásady pre politiku integrácie prisťahovalcov v Európskej únii, Rada Európskej únie, 2618. zasadnutie Rady, Spravodlivosť a vnútorné veci, z 19. novembra 2004, 14615/04 (tlačová správa č. 321); a oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 20. júla 2011 s názvom Európska agenda v oblasti integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín, KOM(2011) 455 v konečnom znení.

⁵¹ Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

⁵² Cieľom tejto doložky o povinnosti zdržať sa konania je zohľadniť schopnosť dieťaťa integrovať sa v ranom veku (odôvodnenie 12).

v prípade detí starších ako 12 rokov, ktoré prichádzajú nezávisle od zvyšku svojej rodiny, či spĺňajú **podmienku integrácie**⁵³. Po druhé, členské štáty môžu na základe článku 7 ods. 1 požadovať dôkaz, že tieto podmienky sú splnené alebo že sú na základe zodpovedajúcej prognózy splniteľné. Tieto podmienky sa preto môžu považovať za *predbežné podmienky*, ktorých splnenie môžu členské štáty od garanta požadovať *pred povolením* vstupu a pobytu rodinných príslušníkov.

Na rozdiel od toho sa v článku 7 ods. 2 členským štátom umožňuje od štátnych príslušníkov tretích krajín požadovať, aby dodržiavali integračné opatrenia. Členské štáty môžu od rodinných príslušníkov požadovať, aby vynaložili určité úsilie na preukázanie svojej ochoty integrovať sa, napríklad požadovaním účasti na jazykových alebo integračných kurzoch pred príchodom alebo po príchode. Keďže tieto opatrenia majú pomôcť uľahčiť proces integrácie, znamená to tiež, že spôsob, akým členské štáty chápu túto možnosť, nemôže byť neobmedzený.

Podľa článku 7 ods. 2 sa v podstate poskytuje možnosť požadovať od prisťahovalca, aby vynaložil úsilie potrebné na to, aby bol schopný žiť svoj každodenný život v spoločnosti, do ktorej sa musí integrovať, a možnosť pre členské štáty overiť, či táto osoba prejavuje požadovanú ochotu integrovať sa vo svojom novom prostredí. Overenie ochoty integrovať sa môže byť vo forme preskúšania základných zručností, ktoré sa považujú za potrebné na tento účel. Pri tomto preskúšaní by sa malo zohľadňovať pohlavie, aby sa vzala do úvahy osobitná situácia niektorých žien, ktoré môžu mať napríklad nízku úroveň vzdelania. Úroveň náročnosti skúšky, náklady na účasť, dostupnosť vzdelávacích materiálov potrebných na prípravu na takéto skúšky alebo dostupnosť samotných skúšok nesmú byť v skutočnosti prekážkami, ktoré komplikujú dosiahnutie tohto účelu⁵⁴. Inými slovami, integračné opatrenia, ktoré členský štát môže požadovať, nesmú viesť k povinnosti výkonu, ktorá je v skutočnosti opatrením obmedzujúcim zlúčenie rodiny. Naopak, opatrenia musia prispievať k úspechu zlúčenia rodiny.

Integračné opatrenia by ďalej mali byť primerané a mali by sa používať s potrebnou pružnosťou na zabezpečenie toho, aby mohlo byť zlúčenie rodiny v jednotlivých prípadoch a so zreteľom na špecifické okolnosti schválené, aj keď nie sú splnené integračné požiadavky⁵⁵. Členské štáty by preto mali poskytnúť efektívnu možnosť výnimky, odkladu alebo iných foriem integračných opatrení v prípade určitých špecifických problémov alebo osobných okolností predmetného prisťahovalca.

Osobitné individuálne okolnosti, ktoré sa môžu zohľadniť, sú napríklad kognitívne schopnosti, zraniteľné postavenie predmetnej osoby, osobitné prípady nedostupnosti vzdelávacích alebo skúšobných možností alebo iné situácie výnimočných ťažkostí. Osobitnú pozornosť treba venovať aj skutočnosti, že v niektorých častiach sveta majú ženy a dievčatá menší prístup k vzdelávaniu a môžu mať nižšiu úroveň gramotnosti ako

⁵³ Zákonnosť takéhoto rozlišovania medzi rôznymi kategóriami ľudí bola potvrdená vo veci C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 75.

⁵⁴ Štatistické údaje a kvalitatívne hodnotenie vplyvu politiky môžu naznačovať, že určité opatrenia predstavujú faktické prekážky pre zlúčenie rodiny.

⁵⁵ Automatické zamietnutie zlúčenia rodiny v dôsledku neúspešnej integračnej skúšky by mohlo predstavovať porušenie článku 17, článku 5 ods. 5 a článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

muži. Členské štáty preto nemôžu zamietnuť vstup na svoje územie a pobyt rodinnému príslušníkovi uvedenému v článku 4 ods. 1 výlučne z dôvodu, že tento rodinný príslušník, ktorý je stále v zahraničí, neuspel v integračnej skúške stanovenej v právnych predpisoch tohto členského štátu⁵⁶.

Komisia sa domnieva, že členské štáty by pre rodinných príslušníkov mali zabezpečiť potrebné integračné opatrenia, aby spoznali svoju novú krajinu pobytu a získali jazykové zručnosti, ktoré môžu uľahčiť proces integrácie. Komisia sa preto domnieva, že jazykové a integračné kurzy by sa mali poskytovať tak, aby boli dostupné (na viacerých miestach), bezplatné alebo prinajmenšom za prístupnú cenu a prispôsobené individuálnym potrebám vrátane rodovo špecifických potrieb (napr. zariadenia starostlivosti o deti). Zatiaľ čo integračné opatrenia pred odchodom môžu pomôcť pripraviť prisťahovalcov na ich nový život v hostiteľskej krajine poskytnutím informácií a odbornej prípravy pred presťahovaním, integračné opatrenia v hostiteľskej krajine budú pravdepodobne efektívnejšie.

4.6. Čakacia lehota

V článku 8 sa členským štátom ponecháva obmedzený priestor na voľnú úvahu, v rámci ktorého majú možnosť požadovať maximálne dvojročný oprávnený pobyt, kým sa garant môže spojiť so svojimi rodinnými príslušníkmi. Ak sa členský štát rozhodne využiť túto možnosť, nesmie predpísať všeobecnú jednotnú čakaciu lehotu, ktorá sa bude uplatňovať rovnako na všetky žiadosti bez ohľadu na osobitné okolnosti konkrétnych prípadov a najlepšie záujmy maloletých detí⁵⁷. Súdny dvor EÚ zdôraznil, že trvanie pobytu v členskom štáte je len jedným z faktorov, ktoré členský štát musí vziať do úvahy pri posudzovaní žiadosti, a že čakacia lehota sa nemôže predpísať bez toho, aby sa v konkrétnych prípadoch vzali do úvahy všetky príslušné faktory, pričom sa musia náležite zohľadniť najlepšie záujmy maloletých detí⁵⁸.

Účelom tohto ustanovenia je umožniť členským štátom uistiť sa, že zlúčenie rodiny sa uskutoční v priaznivých podmienkach, po pobyte garanta v hostiteľskej krajine dostatočne dlhom na to, aby sa mohlo predpokladať, že rodinní príslušníci sa dobre usadia a preukážu určitú úroveň integrácie⁵⁹. Prípustnosť čakacej lehoty a jej dĺžky na základe tejto smernice závisia od toho, či táto požiadavka slúži na tento účel a spĺňa zásadu proporcionality. Aby sa zamedzilo neprimeranému ovplyvňovaniu rodinného života, Komisia nabáda členské štáty, aby čakaciu lehotu stanovili čo možno najkratšie, ako je striktné potrebné na dosiahnutie cieľa tohto ustanovenia, najmä v prípadoch týkajúcich sa maloletých detí.

Komisia zastáva názor, že na určenie trvania „oprávneného pobytu“ garanta by sa malo brať do úvahy akékoľvek obdobie, počas ktorého garant býval na území členského štátu v súlade s jeho vnútroštátnymi právnymi predpismi, a to počnúc prvým dňom.

⁵⁶ Jediná situácia, v ktorej môžu problémy s integráciou viesť k zamietnutiu, sa uvádza v článku 4 ods. 1 poslednom pododseku v prípade, keď členský štát zistil, že nie je splnená podmienka integrácie.

⁵⁷ Článok 17 a článok 5 ods. 5.

⁵⁸ Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 99 – 101.

⁵⁹ Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 97 – 98.

Oprávnený pobyt môže byť na základe povolenia na pobyt alebo na základe iného oprávnenia, ktorým sa právne povoľuje pobyt. Nezákonné pobyty vrátane obdobia tolerancie a obdobia odloženého návratu by však mali byť vylúčené.

So zreteľom na cieľ ustanovenia dosiahnuť určitú úroveň stability a integrácie môžu členské štáty požadovať, aby bol oprávnený pobyt nepretržitý. Môžu sa však povoliť prerušenia, ktorými nie je ohrozený tento účel. Môže to napríklad zahŕňať dočasnú neprítomnosť (ako napríklad služobné cesty, dovolenky alebo návštevy rodiny v krajine pôvodu...) alebo krátke obdobia neoprávneného pobytu (napr. uplynutie platnosti dokladu o pobyte z dôvodu neskorej žiadosti o predĺženie alebo oneskorenie spracovania). Obdobia oprávneného pobytu pred tým, ako garant získa povolenie na pobyt platné najmenej jeden rok, ako sa požaduje v článku 3 ods. 1, by mali byť tiež oprávnené započítané do trvania oprávneného pobytu.

X je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý oprávnené pobýva v členskom štáte počas nepretržitého obdobia deviatich mesiacov. X dnes dostal povolenie na pobyt platné jeden rok, ktoré možno predĺžiť na neurčité obdobie. X sa chce zlúčiť so svojou manželkou z tretej krajiny a podal žiadosť o zlúčenie rodiny, pričom by rád vedel, kedy sa k nemu môže jeho manželka pripojiť.

Členský štát požaduje čakaciu lehotu a v prípade X považuje maximálne trvanie oprávneného pobytu dva roky za primerané na umožnenie zlúčenia rodiny za priaznivých podmienok. Manželka X sa k nemu v tomto prípade môže pripojiť na konci zvyšnej čakacej lehoty, to znamená po uplynutí ďalších 15 mesiacov

Podľa názoru Komisie čakacia lehota nezahŕňa čas potrebný na to, aby členské štáty posúdili žiadosť v súlade s článkom 5 ods. 4⁶⁰. Obidve lehoty môžu začať a skončiť v iný čas a môžu, ale nemusia sa prelínať, to závisí od jednotlivých prípadov. Komisia sa domnieva, že žiadosť sa môže podať od momentu, keď má garant povolenie na pobyt platné najmenej jeden rok a má oprávnené vyhladky získať právo na trvalý pobyt⁶¹, ale členské štáty môžu odložiť povolenie zlúčenia rodiny („predtým, ako sa k nemu pripoja jeho rodinní príslušníci“) do splnenia čakacej lehoty stanovenej v ich právnych predpisoch.

Y je štátna príslušníčka tretej krajiny, ktorá práve prišla do členského štátu, a hneď získala povolenie na pobyt platné dva roky, ktoré je možné predĺžiť. Y by chcela, aby sa k nej pripojil jej manžel a dve maloleté deti a podal žiadosť o zlúčenie rodiny.

Členský štát sa v prípade Y domnieva, že Y a jej manžel už preukázali vysokú úroveň integrácie. Členský štát v záujme detí rozhodne, že nie je potrebná čakacia lehota. Z dôvodu administratívnych obmedzení sa spracovanie žiadostí oneskorilo a členský štát prijme toto rozhodnutie až po deviatich mesiacoch. V prípade Y môže dôjsť k zlúčeniu s jej manželom a deťmi od momentu, kedy prijme oznámenie o rozhodnutí.

Súdny dvor EÚ zaujal stanovisko, že pravidlá v smernici okrem článku 9 ods. 2 sa uplatňujú na sobáš uzavretý predtým, ako garant začal bývať v členskom štáte, ako aj na

⁶⁰ „Čakacia lehota“ je nepovinná požiadavka na výkon práva na zlúčenie rodiny, zatiaľ čo „čas posudzovania“ je lehota určená na umožnenie členským štátom spracovať a posúdiť žiadosti.

⁶¹ Článok 3 ods. 1.

sobáš, ktorý bol uzavretý potom⁶², takže v súvislosti s čakacou lehotou sa nesmie rozlišovať medzi týmito dvoma situáciami. Zatiaľ čo Komisia sa stotožňuje s obavou členských štátov pre možné zneužitie práva na zlúčenie rodiny, možnosť požadovať čakaciu lehotu sa nesmie použiť výhradne na účely zamedzenia zneužitia. Jediný účel článku 8 je požadovať určitý čas stabilného pobytu a určitú úroveň integrácie na zaistenie, aby sa rodina zlúčila v priaznivých podmienkach. Na zamedzenie účelovým manželstvám existujú vhodnejšie prostriedky, napríklad individuálne posudzovanie prípadov.

Z je štátna príslušníčka tretej krajiny, ktorá oprávnené pobýva v členskom štáte štyri roky počas štúdia. Z po promócii prijme pracovnú ponuku a dostane nové povolenie na pobyt na jeden rok, ktoré možno obnoviť na neurčité obdobie. Medzičasom Z stretne D, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, a o 13 mesiacov po začatí vzťahu sa zosobášia a požiadajú o zlúčenie rodiny, aby sa k nej D mohol pripojiť.

V prípade Zuž bola prípadná požadovaná čakacia lehota v trvaní maximálne dvoch rokov oprávneného pobytu splnená, takže D sa môže pripojiť k Z, hneď ako dostane oznámenie o rozhodnutí.

5. VSTUP A POBYT RODINNÝCH PRÍSLUŠNÍKOV

5.1. Vstupné víza, dlhodobé víza a povolenie na pobyt

V článku 13 ods. 1 sa stanovuje, že členské štáty musia hneď po prijatí žiadosti o zlúčenie rodiny poskytnúť rodinným príslušníkom všetky prostriedky potrebné na získanie požadovaných víz. Znamená to, že po prijatí žiadosti by členské štáty mali zabezpečiť rýchly postup udelenia víz, znížiť ďalšie administratívne zaťaženie na minimum a zamedziť dvojitému kontrolám splnenia požiadaviek na zlúčenie rodiny. Keďže pobyt na zlúčenie rodiny je dlhodobý, vydané víza by nemali byť krátkodobé.

Ak je prístup k cestovným dokladom a vízam mimoriadne zložitý alebo nebezpečný, takže môže predstavovať neprimerané riziko alebo praktickú prekážku efektívnemu výkonu práva na zlúčenie rodiny, členské štáty sa nabádajú, aby posúdili špecifické stránky prípadu a okolnosti v krajine pôvodu. Za výnimočných okolností, napríklad v prípade nefungujúceho štátu alebo krajiny s vysokými vnútornými bezpečnostnými rizikami, by členské štáty mali uznávať núdzové cestovné doklady vydané Medzinárodným výborom Červeného kríža, vydávať vnútroštátne jednosmerné priepustky (*laissez-passer*) alebo uznávať rodinným príslušníkom možnosť vydania víza pri príchode do členského štátu.

Povoľujú sa administratívne poplatky za víza, ktoré však nesmú byť príliš vysoké alebo neprimerané. Ich cieľom alebo účinkom nesmie byť vytvorenie prekážky získania práv priznaných smernicou, čím by ju zbavili jej účinku⁶³.

V článku 13 ods. 2 sa uvádza, že členské štáty musia rodinným príslušníkom vydať obnoviteľné prvé povolenie na pobyt platné najmenej jeden rok. Podľa článku 13 ods. 3

⁶² Vec C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, body 59 – 64.

⁶³ Analogicky s vecou C-508/10, *Európska komisia/Holandské kráľovstvo*, 26. apríla 2012, body 69 a 79.

by trvanie povolenia na pobyt rodinného príslušníka *v zásade* nemalo byť dlhšie ako dátum skončenia platnosti povolenia na pobyt garanta. Členské štáty preto môžu na zladenie dátumov skončenia platnosti povolení na pobyt garanta a rodinných príslušníkov vydať povolenia na pobyt platné kratšie ako jeden rok. Výnimky z tohto pravidla sa však povoľujú napríklad v prípade, keď je povolenie na pobyt garanta platné kratšie ako jeden rok, ale určite sa predlži.

5.2. Prístup k zamestnaniu

Rodinní príslušníci garanta sú oprávnení na prístup k zamestnaniu a k samostatnej zárobkovej činnosti rovnako ako garant, pričom sa uplatňujú možné obmedzenia stanovené v článku 14 ods. 2 a ods. 3. Členské štáty môžu na maximálne obdobie 12 mesiacov stanoviť podmienky, za ktorých môžu rodinní príslušníci vykonávať svoju činnosť. Členské štáty môžu počas tohto obdobia tiež obmedziť prístup na trh práce a dokonca aj vykonať skúšku pracovného trhu. Členské štáty sú povinné po 12-mesačnom období povoliť rodinným príslušníkom vykonávať činnosť v pracovnom pomere a samostatnú zárobkovú činnosť, pokiaľ garant má takéto povolenie.

Členské štáty majú možnosť obmedziť prístup k činnosti v pracovnom pomere alebo k samostatnej zárobkovej činnosti pre prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej línii a pre dospelé nezosobášené deti, ale nie pre ostatných členov rodiny prijatých na základe smernice. Prístup k zamestnaniu prijatých rodinných príslušníkov mimo rozsahu pôsobnosti smernice je úplne v právomoci členských štátov. Komisia na účely podporovania integrácie rodinných príslušníkov⁶⁴, boja proti pasci chudoby a zabránenia strate ich zručností, odporúča, aby boli obmedzenia prístupu rodinných príslušníkov, najmä prisťahovalkýň, k trhu práce čo najmenšie.

5.3. Prístup k samostatnému povoleniu na pobyt

V článku 15 ods. 1 sa uvádza, že členské štáty musia najneskôr po piatich rokoch pobytu a za predpokladu, že rodinnému príslušníkovi ešte nebolo udelené povolenie na pobyt z iných dôvodov ako zlúčenie rodiny, na základe žiadosti vydať samostatné povolenie na pobyt pre manželského partnera alebo nezosobášeného partnera a dieťa, ktoré dosiahlo plnoletosť, a to nezávisle od povolenia na pobyt garanta. Pobyt by sa mal chápať ako oprávnený pobyt a Komisia zdôrazňuje, že členské štáty môžu povolenie udeliť aj skôr. V prípade rozpadu vzťahu sa musí manželskému partnerovi alebo nezosobášenému partnerovi aj tak udeliť právo na samostatné povolenie na pobyt, ale členské štáty môžu vylúčiť dospelé dieťa. Hoci v článku 15 ods. 4 sa uvádza, že podmienky sú ustanovené vnútroštátnym právom, z článku 15 ods. 3 vyplýva, že pod rozpadom vzťahu by sa mohlo rozumieť aj ovdovenie, rozvod, odluka, úmrtie atď.

V článku 15 ods. 2 a ods. 3 (prvá veta) sa členským štátom umožňuje vydať samostatné povolenie na pobyt dospelým deťom a prvostupňovým príbuzným, na ktorých sa vzťahuje článok 4 ods. 2, a na žiadosť osobám, ktoré vstúpili na základe zlúčenia rodiny, v prípade ovdovenia, rozvodu, odluky alebo úmrtia prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej alebo zostupnej línii.

V článku 15 ods. 3 (druhá veta) sa uvádza, že členské štáty musia vydať samostatné povolenie na pobyt v prípade mimoriadne zložitých okolností akýmkoľvek rodinným

⁶⁴ Pozri odôvodnenie (15).

príslušníkom, ktorí vstúpili na základe zlúčenia rodiny. Členské štáty musia na tento účel vydať ustanovenia vo vnútroštátnych právnych predpisoch. Mimoriadne zložité okolnosti museli byť spôsobené rodinnou situáciou alebo rozpadom rodiny a nie z iných dôvodov. Príklady mimoriadne zložitých okolností môžu byť napríklad prípady domáceho násillia páchaného na ženách a deťoch, určité prípady nútených sobášov, riziko mrzačenia ženských pohlavných orgánov alebo prípady, keď by osoba bola v mimoriadne zložitej rodinnej situácii, ak by bola nútená vrátiť sa do krajiny pôvodu.

6. ZLÚČENIE RODINY PRE OSOBY POD MEDZINÁRODNOU OCHRANOU

6.1. Utečenci

V kapitole V smernice sa stanovujú viaceré výnimky z článkov 4, 5, 7 a 8, čím sa vytvárajú priaznivejšie podmienky pre zlúčenie rodiny utečencov. Týmto výnimkami sa členským štátom ukladajú určité pozitívne povinnosti, ktorým zodpovedajú jasne vymedzené subjektívne práva a na základe ktorých sa od nich vyžaduje povoliť zlúčenie určitých členov rodiny utečenca za týchto priaznivejších podmienok bez toho, aby mali priestor na voľnú úvahu⁶⁵.

Smernicou sa zároveň umožňuje členským štátom obmedziť uplatňovanie týchto priaznivejších podmienok tým, že ich obmedzia na:

- 1) rodinné vzťahy, ktoré časovo predchádzajú ich vstupu (článok 9 ods. 2);
- 2) žiadosti podané do troch mesiacov od priznania postavenia utečenca (článok 12 ods. 1 tretí pododsek); a
- 3) rodiny, pre ktoré je zlúčenie rodiny nemožné v tretej krajine, s ktorou má garant a/alebo rodinní príslušníci osobitné väzby (článok 12 ods. 1 druhý pododsek).

Členské štáty však tento manévrovací priestor nemôžu využiť takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice a zbavuje ju jej účinku⁶⁶. Členské štáty by tieto ustanovenia mali transponovať a uplatňovať tak, že budú osobitnú pozornosť venovať situácii utečencov, ktorí boli nútení opustiť svoju krajinu a nemohli tam viesť normálny rodinný život⁶⁷. Komisia podporuje príklad viacerých členských štátov, ktoré neuplatňujú nepovinné obmedzenia alebo povoľujú väčšiu miernosť, keď uznávajú osobitnú núdzu utečencov a ťažkosti, s ktorými sa často stretávajú pri žiadaní o zlúčenie rodiny⁶⁸.

⁶⁵ Analogicky s vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 60.

⁶⁶ Analogicky s vecou C-578/08, *Chakroun*, 4. marca 2010, bod 43.

⁶⁷ Odôvodnenie (8).

⁶⁸ Ťažkosti, ako sú často zdĺhavé procesy nájdenia rodinných príslušníkov, zabezpečenie dokumentácie a získanie úradných dokladov, styk s (potenciálne nepriateľsky naladenými) orgánmi v ich krajine pôvodu atď. v rámci obmedzenej lehoty.

Členské štáty podľa článku 12 ods. 1 nesmú od utečenca a/alebo od rodinných príslušníkov požadovať predloženie dôkazu⁶⁹, že utečenec spĺňa požiadavky ustanovené v článku 7, t. j. ubytovanie, zdravotné poistenie, dostatočné príjmy a integračné opatrenia. Integračné opatrenia sa však môžu uplatniť, ak bolo príslušným osobám povolené zlúčenie rodiny (článok 7 ods. 2 druhý pododsek). Keďže toto pravidlo je súčasťou všeobecných ustanovení a nie kapitoly V, má prednosť pred článkom 9 ods. 2, podľa ktorého sa členským štátom umožňuje obmedziť sa na priaznivejšie ustanovenia pre utečencov, ktorých rodinné vzťahy vznikli pred vstupom. V dôsledku toho sa integračné opatrenia s ohľadom na užšiu rodinu založenú po vstupe utečenca garanta, hoci sa neuplatňuje kapitola V, môžu uplatňovať až po povolení zlúčenia rodiny.

Komisia zdôrazňuje, že ustanovenia kapitoly V sa musia vykladať so zreteľom na zásady stanovené v článku 5 ods. 5 a v článku 17. Členské štáty musia preto pri posudzovaní žiadostí utečencov o zlúčenie rodiny vyvážené a primerane v každom jednotlivom prípade posudzovať všetky príslušné záujmy, pričom musia náležite zohľadniť najlepšie záujmy maloletých detí⁷⁰. Žiadny faktor posudzovaný osobitne nemôže automaticky viesť k rozhodnutiu; každý sa musí brať do úvahy len ako jeden z podstatných faktorov⁷¹.

6.1.1. Rodinní príslušníci

Podľa článku 10 ods. 1 sa na vymedzenie pojmu rodinných príslušníkov utečencov použije článok 4, čím sa vylúčia prísnejšie vymedzenia alebo dodatočné požiadavky. Uplatňujú sa tiež všetky povinné a nepovinné obmedzenia stanovené v článku 4, ako napríklad vylúčenie polygamického manželstva, okrem tretieho pododseku článku 4 ods. 1, ktorý sa neuplatňuje na deti utečencov.

V článku 10 ods. 2 sa členským štátom jasne povoľuje rozšíriť tento rozsah pôsobnosti, keďže sa im umožňuje povoliť zlúčenie rodiny pre ďalších rodinných príslušníkov, ktorí nie sú uvedení v článku 4, ak sú od utečenca závislí. Členské štáty sa povzbudzujú, aby svoj priestor na voľnú úvahu využili čo možno najhumanitárnejšie, keďže v článku 10 ods. 2 sa neustanovujú žiadne obmedzenia, pokiaľ ide o stupeň príbuzenstva „ďalších rodinných príslušníkov“. Komisia povzbudzuje členské štáty, aby zvažili aj jednotlivcov, ktorí nie sú biologicky príbuzní, ale o ktorých sa rodinná jednotka stará, napríklad deti zverené do pestúnskej starostlivosti, aj keď si členské štáty v tejto veci ponechávajú plnú právomoc. Rozhodujúcim faktorom je koncepcia závislosti.

6.1.2. Absencia úradných písomných dôkazov

V článku 11 sa uvádza, že článok 5 sa vzťahuje na podanie a posúdenie žiadosti za predpokladu uplatnenia výnimky, pokiaľ ide o úradný písomný dôkaz uvedený v článku 11 ods. 2. Členské štáty môžu teda v súlade s článkom 5 ods. 2 posúdiť písomný dôkaz na určenie rodinného vzťahu a, ak to je primerané a potrebné, môžu vykonať rozhovory a iné vyšetrovania.

⁶⁹ Vo vzťahu k žiadostiam, ktoré sa týkajú rodinných príslušníkov úzkej rodiny uvedených v článku 4 ods. 1.

⁷⁰ Analogicky s vecami C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 81; vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 62 – 64.

⁷¹ Analogicky s vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 66, 88, 99 a 100.

Z osobitnej situácie utečencov, ktorí boli nútení ujsť zo svojej krajiny, vyplýva, že pre utečencov alebo ich rodinných príslušníkov je často nemožné alebo nebezpečné predložiť úradné doklady alebo spojiť sa s diplomatickými či konzulárnymi orgánmi ich krajiny pôvodu.

Článok 11 ods. 2 je jasný a neponecháva priestor na voľnú úvahu, keďže sa v ňom uvádza, že skutočnosť chýbajúcich písomných dôkazov nemôže predstavovať jediný dôvod na zamietnutie žiadosti, a ukladá členským štátom povinnosť v takýchto prípadoch vziať „do úvahy iné dôkazy“ o existencii rodinného vzťahu. Keďže tieto „iné dôkazy“ sa posudzujú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi, členské štáty majú určitý priestor na voľnú úvahu, mali by však prijať jasné pravidlá upravujúce tieto požiadavky na dôkazy. Príklady „iných dôkazov“ na určenie rodinných väzieb môžu byť písomné a/alebo ústne vyhlásenia žiadateľov, rozhovory s rodinnými príslušníkmi alebo vyšetrovania vykonané v súvislosti so situáciou v zahraničí. Tieto vyhlásenia môžu byť potom potvrdené napríklad podpornými dôkazmi, ako sú doklady, audiovizuálne materiály, akékoľvek dokumenty alebo fyzické doklady (napr. diplomy, dôkaz o prevode finančných prostriedkov...) alebo znalosti špecifických faktov.

Na individuálne posúdenie uvedené v článku 17 je potrebné, aby členské štáty pri posudzovaní dôkazov predložených žiadateľom vzali do úvahy všetky náležité faktory vrátane veku, pohlavia, vzdelania, pozadia a sociálneho postavenia, ako aj špecifické kultúrne aspekty. Komisia sa domnieva, že keď po posúdení iných typov dôkazov zostávajú vážne pochybnosti alebo keď existujú silné náznaky podvodného konania, môže sa ako posledná možnosť vykonať test DNA⁷². Komisia sa domnieva, že členské štáty by v takýchto prípadoch mali dodržiavať zásady UNHCR o testovaní DNA⁷³.

Smernicou sa členským štátom nezakazuje vyberať od utečencov alebo žiadateľov poplatky za testy DNA alebo za iné vyšetrovania. Poplatky však nesmú byť prílišné ani neprimerané tak, aby vytvorili prekážku získania práv priznaných smernicou, čím by ju zbavili jej účinku⁷⁴. Komisia sa domnieva, že členské štáty by pri stanovení možných poplatkov mali vziať do úvahy osobitnú situáciu utečencov a nabáda členské štáty, aby znášali náklady na test DNA, najmä ak je uložený utečencovi alebo jeho rodinným príslušníkom.

6.1.3. *Výnimky z priaznivejších ustanovení kapitoly V*

Článkom 12 ods. 1 druhým pododsekom sa členským štátom umožňuje neuplatňovať priaznivejšie podmienky, ak je zlúčenie rodiny možné v tretej krajine, s ktorou má garant a/alebo rodinný príslušník osobitné väzby. Táto možnosť si vyžaduje, aby tretia krajina bola realistickou alternatívou, teda bezpečnou krajinou pre garanta a rodinných príslušníkov. Dôkazné bremeno, pokiaľ ide o možnosť zlúčenia rodiny v tretej krajine, je

⁷² Treba pamätať na to, že testom DNA sa nemôže dokázať sobáš ani príslušníci širšej rodiny či závislí rodinní príslušníci, najmä v prípadoch osvojenia, test nie je vždy cenovo prístupný alebo dostupný v miestach prístupných utečencom alebo ich rodinným príslušníkom a v niektorých prípadoch môže spôsobiť značné oneskorenia.

⁷³ Úrad vysokého komisára Organizácie spojených národov (UNHCR), Oznámenie UNHCR o testovaní DNA na určenie rodinných vzťahov v utečeneckom kontexte, jún 2008, dostupné na stránke: <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Analogicky s vecou C-508/10, *Európska komisia/Holandské kráľovstvo*, 26. apríla 2012, body 69 a 79.

na členskom štáte a nie na žiadateľovi. Najmä presťahovanie do takejto tretej krajiny by nemalo predstavovať riziko prenasledovania alebo vyhostenia⁷⁵ utečenca a/alebo jeho rodinných príslušníkov a utečenec by mal mať možnosť získať ochranu v tejto krajine v súlade s Dohovorom o právnom postavení utečencov z roku 1951. „Osobitné väzby“ znamenajú, že garant a/alebo rodinný príslušník má rodinné, kultúrne a sociálne väzby s treťou krajinou⁷⁶.

Podľa článku 12 ods. 1 tretí pododsek sa umožňuje členským štátom požadovať od utečenca, aby splnil podmienky článku 7 ods. 1, ak sa žiadosť o zlúčenie rodiny nepodá v lehote troch mesiacov od priznania postavenia utečenca. Utečenci majú v tejto lehote často praktické ťažkosti, a tie môžu predstavovať praktickú prekážku pre zlúčenie rodiny. Komisia považuje preto skutočnosť, že väčšina členských štátov neuplatňuje toto obmedzenie, za najvhodnejšie riešenie.

Ak sa však členské štáty rozhodnú uplatňovať toto ustanovenie, Komisia sa domnieva, že by pri samostatnom posudzovaní každej žiadosti mali ako jeden z faktorov brať do úvahy objektívne praktické prekážky, ktorým žiadateľ čelí. Okrem toho, hoci členské štáty môžu v súlade s článkom 11 a článkom 5 ods. 1 určiť, či má žiadosť podať garant alebo rodinný príslušník, osobitná situácia utečencov a ich rodinných príslušníkov môže spôsobiť, že to bude mimoriadne ťažké alebo nemožné.

Komisia sa preto domnieva, že členské štáty, najmä keď uplatňujú časové obmedzenie, by mali umožniť, aby žiadosť podal garant na území členského štátu na zaručenie účinnosti práva na zlúčenie rodiny. Na záver, ak má žiadateľ objektívne praktické prekážky dodržať trojmesačnú lehotu, Komisia sa domnieva, že členské štáty by im mali povoliť čiastočnú žiadosť, ktorú dokončia hneď, ako budú k dispozícii doklady alebo sa dokončí hľadanie. Komisia tiež naliehavo vyzýva členské štáty, aby utečencom včas a zrozumiteľne poskytli jasné informácie o zlúčení rodiny (napríklad pri priznaní postavenia utečenca).

6.1.4. Cestovné doklady a víza na dlhodobý pobyt

Získanie potrebných cestovných dokladov a víz na dlhodobý pobyt môže byť pre utečencov a ich rodinných príslušníkov mimoriadne náročné a môže predstavovať praktickú prekážku pre zlúčenie rodiny. Komisia sa preto domnieva, že členské štáty by mali tejto osobitej situácii venovať mimoriadnu pozornosť a mali by uľahčiť získanie cestovných dokladov a dlhodobých víz, aby utečenci mohli efektívne vykonať svoje právo na zlúčenie rodiny. V prípadoch, keď je pre utečencov a ich rodinných príslušníkov nemožné získať vnútroštátne cestovné doklady a dlhodobé víza, členské štáty sa nabádajú, aby uznávali a prijímali núdzové cestovné doklady vydané MVČK a cestovné doklady vydané na základe Dohovoru⁷⁷, vydávali jednosmerné priepustky

⁷⁵ Akékoľvek vrátenie jednotlivca štátom na územie iného štátu, v ktorom môže byť prenasledovaný z dôvodov rasy, národnosti, členstva v určitej sociálnej skupine alebo politického názoru; alebo keď existuje vážne riziko, že by mohol byť vystavený trestu smrti, mučeniu alebo inému krutému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu.

⁷⁶ Pozri článok 17.

⁷⁷ V súlade s článkom 28 Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951.

(*laissez-passer*) a poskytnúť rodinným príslušníkom možnosť vydania víz pri príchode do členského štátu.

6.2. Osoby pod doplnkovou ochranou

Článkom 3 ods. 2 sa vylučuje uplatňovanie smernice, a teda priaznivejších podmienok pre utečencov, ak garant:

a) žiada o uznanie postavenia utečenca, ale ešte nedostal konečné rozhodnutie;

alebo je príjemcom

b) dočasnej alebo

c) doplnkovej ochrany

alebo žiada o uznanie týchto postavení.

Komisia zdôrazňuje, že smernica by sa nemala vykladať tak, že členské štáty musia zamietnuť príjemcom dočasnej alebo doplnkovej ochrany právo na zlúčenie rodiny⁷⁸. Komisia sa domnieva, že potreby humanitárnej ochrany osôb s dočasnou alebo doplnkovou ochranou sa nelíšia od takýchto potrieb utečencov a nabáda členské štáty, aby prijali pravidlá, ktorými sa utečencom a príjemcom dočasnej alebo doplnkovej ochrany priznávajú podobné práva. Zbližovanie obidvoch ochranných postavení sa potvrdzuje aj v prepracovanom znení smernice o oprávnení 2011/95/EÚ⁷⁹ ako súčasť balíka o azyle EÚ⁸⁰. V každom prípade, aj keď nejaká situácia nie je upravená v právnych predpisoch Európskej únie, členské štáty sú aj tak povinné dodržiavať článok 8 a článok 14 EDLP⁸¹.

7. CELKOVÉ ZÁSADY

7.1. Dostupnosť informácií

V smernici sa členské štáty vyzývajú, aby vypracovali súbor pravidiel upravujúcich postup posudzovania žiadostí o zlúčenie rodiny, ktoré by mali byť účinné a zvládnuteľné, ako aj transparentné a spravodlivé, aby mali dotknuté osoby zabezpečenú primeranú právnu istotu⁸². Členské štáty by na splnenie týchto kritérií mali vypracovať praktické usmernenia s podrobnými, presnými, jasnými informáciami pre žiadateľov a mali by

⁷⁸ Smernicou Rady 2001/55/ES sa príjemcom dočasnej ochrany jasne priznáva nárok na zlúčenie s ich rodinnými príslušníkmi.

⁷⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady EÚ 2011/95/EÚ z 13 decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany, Ú. v. EÚ L 337, 20.12.2011, s. 9.

⁸⁰ Spoločný európsky azylový systém.

⁸¹ Vec C-256/11, *Dereci*, 15. novembra 2011, bod 72; vec C-127/08, *Metock*, 25. júla 2008, bod 79.

⁸² Odôvodnenie (13).

včas a jasne oznámiť každú novú zmenu. Tieto praktické usmernenia by mali byť všeobecne prístupné aj online⁸³ a na miestach, kde sa žiadosti podávajú, či už na konzulátoch alebo inde. Komisia odporúča, aby boli tieto usmernenia dostupné v jazyku členského štátu, v miestnom jazyku miesta žiadosti a v angličtine.

7.2. Najlepšie záujmy dieťaťa

V tomto horizontálnom ustanovení článku 5 ods. 5 sa požaduje, aby sa pri všetkých úkonoch týkajúcich sa detí náležite zohľadňovali najlepšie záujmy dieťaťa⁸⁴. Členské štáty musia preto brať do úvahy pohodu dieťaťa a rodinnú situáciu v súlade so zásadou rešpektovania rodinného života, ako sa uznáva v Dohovore o právach dieťaťa a v Charte základných práv EÚ.

Súdny dvor EÚ zaujal stanovisko, že článkom 5 ods. 5 a odôvodnením 2 sa požaduje, že keď administratíva členského štátu posudzuje žiadosť, najmä keď sa určuje, či sú splnené podmienky článku 7 ods. 1, smernica sa musí vykladať a uplatňovať so zreteľom na rešpektovanie súkromného a rodinného života⁸⁵ a na práva dieťaťa⁸⁶ stanovené v Charte⁸⁷. Súdny dvor EÚ tiež uznal⁸⁸, že deti by na úplný a harmonický rozvoj svojej osobnosti mali vyrastať v rodinnom prostredí⁸⁹, že členské štáty majú zabezpečiť, aby dieťa nebolo oddelené od svojich rodičov proti ich vôli⁹⁰ a že žiadosti dieťaťa alebo jeho rodičov o vstup do členského štátu alebo odchod z neho na účely zlúčenia rodiny musia členské štáty spracúvať pozitívne, humánne a rýchlo⁹¹.

Súdny dvor EÚ ďalej uznal⁹², že právo na rešpektovanie súkromného alebo rodinného života sa musí chápať v spojení s povinnosťou zohľadňovať najlepšie záujmy dieťaťa⁹³, pričom sa zohľadňuje potreba dieťaťa udržiavať pravidelný osobný vzťah s obidvomi jeho rodičmi⁹⁴. Keď členský štát následne posudzuje žiadosť, musí zabezpečiť, aby dieťa nebolo oddelené od svojich rodičov proti ich vôli okrem prípadu, keď členský štát rozhodne, že najlepšie záujmy dieťaťa si vyžadujú takéto oddelenie v súlade s platnými

⁸³ Na portáli EÚ o prisťahovalectve a na vnútroštátnych webových lokalitách členských štátov.

⁸⁴ Článok 24 ods. 2 Charty základných práv EÚ.

⁸⁵ Článok 7 ods. 2 Charty základných práv EÚ.

⁸⁶ Článok 24 ods. 2 a ods. 3 Charty základných práv EÚ.

⁸⁷ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 80.

⁸⁸ Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 57.

⁸⁹ Šieste odôvodnenie preambuly Dohovoru o právach dieťaťa.

⁹⁰ Článok 9 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa.

⁹¹ Článok 10 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa.

⁹² Vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 58.

⁹³ Článok 24 ods. 2 Charty základných práv EÚ.

⁹⁴ Článok 24 ods. 3 Charty základných práv EÚ.

právnymi predpismi a postupmi. Musia sa uviesť dôvody každého takéhoto rozhodnutia, aby bolo zaručené účinné súdne preskúmanie.

7.3. Zneužitie a podvod

Komisia pokladá za nevyhnutné prijať opatrenia proti zneužívaniu a podvodu v súvislosti s právami priznanými touto smernicou. Komisia v záujme spoločnosti a aj skutočných žiadateľov podporuje členské štáty, aby prijali prísne opatrenia v súlade s ustanoveniami článku 16 ods. 2 a ods. 4.

V článku 16 ods. 2 sa stanovuje, že členské štáty môžu zamietnuť žiadosť alebo odobrať či odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka, ak sa preukáže, že:

a) boli použité nepravdivé alebo zavádzajúce informácie, falošné alebo sfalšované doklady, bol spáchaný podvod iným spôsobom alebo boli použité iné nezákonné prostriedky; alebo

b) k manželstvu, partnerstvu alebo osvojeniu došlo iba s cieľom umožnenia príslušnej osobe vstúpiť do členského štátu alebo sa v ňom zdržiavať (*účelové manželstvá alebo vzťahy, falošné vyhlásenia o rodičovstve*).

Členské štáty môžu pri posudzovaní takýchto prípadov najmä vziať do úvahy skutočnosť, že sobáš, partnerstvo alebo osvojenie boli zrealizované po tom, čo bolo garantovi vydané povolenie na pobyt.

V článku 16 ods. 4 sa členským štátom umožňuje vykonať špecifické kontroly a inšpekcie, ak existuje dôvod na podozrenie z podvodu alebo z účelového manželstva, partnerstva alebo osvojenia. Všeobecné kontroly a inšpekcie špecifických kategórií sobášov, partnerstiev alebo osvojení však nie sú povolené.

Účelové manželstvá sa môžu týkať sobášov štátnych príslušníkov z tretej krajiny:

a) s inými štátnymi príslušníkmi tretej krajiny bývajúcimi v EÚ;

b) so štátnymi príslušníkmi EÚ, ktorí vykonávajú právo na voľný pohyb; alebo

c) s vlastnými štátnymi príslušníkmi.

Hoci v týchto prípadoch sa na zlúčenie rodiny uplatňujú rozdielne práva a právne predpisy, hlavné vymedzenia pojmov, postupy vyšetrovania a zisťovania sú rovnaké. Z tohto dôvodu sa oddiel 4.2 usmernení k smernici o voľnom pohybe z roku 2009 môže *mutatis mutandis* použiť ako usmernenie na vymedzenie pojmov⁹⁵.

⁹⁵ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 2. júla 2009 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, KOM(2009) 313 v konečnom znení, s. 15 – 17.

Komisia vo svojom oznámení z 25. novembra 2013 o voľnom pohybe občanov EÚ a ich rodín⁹⁶ oznámila, že pomôže orgánom vykonať pravidlá EÚ, čo im prostredníctvom vypracovania príručky o účelových manželstvách umožní bojovať proti možným zneužitiam práva na voľný pohyb (opatrenie 1). Táto príručka je zameraná na otázku účelových manželstiev medzi občanmi EÚ a štátnymi príslušníkmi tretích krajín v kontexte voľného pohybu občanov EÚ (smernica 2004/38/ES) a nie medzi dvoma štátnymi príslušníkmi tretích krajín v kontexte smernice 2003/86/ES. So zreteľom na paralely s operačnými aspektmi boja proti možným zneužitiam a podvodom v súvislosti s právom na zlúčenie rodiny sa táto príručka môže v náležitých prípadoch *mutatis mutandis* použiť ako usmernenie, najmä pokiaľ ide o nástroje a postupy vyšetrovania a o cezhraničnú spoluprácu.

S ohľadom na účasť organizovanej trestnej činnosti si účinný boj proti účelovým manželstvám vyžaduje operačnú odpoveď, ktorá zahŕňa policajnú spoluprácu a výmenu najlepších postupov medzi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi na vhodných fórach presadzovania práva. Na tento účel sa osobitný strategický cieľ (cieľ 4) týkajúci sa účelových manželstiev začlenil do cyklu politík EÚ pre organizovanú a závažnú medzinárodnú trestnú činnosť v rámci priority týkajúcej sa siete nelegálneho prisťahovalectva⁹⁷. Priority cyklu politík sa vykonávajú multidisciplinárne prostredníctvom spoločných opatrení vnútroštátnych orgánov a agentúr Komisie, ako je napríklad Europol, čo umožňuje operačnejšie výmeny informácií medzi členskými štátmi o rôznych aspektoch širšej otázky účelových manželstiev spojených s organizovanou trestnou činnosťou.

7.4. Individuálne posúdenie

Členské štáty sú podľa Súdneho dvora EÚ pri vykonávaní smernice 2003/86 a aj pri posudzovaní žiadostí o zlúčenie rodiny povinné vyvážené a primerane posúdiť všetky príslušné záujmy⁹⁸. Súdny dvor EÚ sa ďalej domnieva, že členské štáty majú na základe článku 17 v každom individuálnom prípade vyčerpávajúco posúdiť všetky náležité faktory. Táto povinnosť sa uplatňuje aj vtedy, keď členské štáty využili možnosť požadovať dôkaz o splnení určitých podmienok (ako napríklad ubytovanie, zdravotné poistenie a príjmy v článku 7), pri overovaní, či dieťa staršie ako 12 rokov, ktoré prichádza samostatne, spĺňa podmienku integrácie (článok 4 ods. 1 na konci), keď dieťa staršie ako 15 rokov podá žiadosť (článok 4 ods. 6) alebo keď sa požaduje minimálny vek pre manželských partnerov (článok 4 ods. 5). Žiadny z týchto faktorov posudzovaný osobitne nemôže automaticky viesť k rozhodnutiu, ale musí sa vziať do úvahy len ako jeden z dôležitých faktorov⁹⁹.

⁹⁶ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. novembra 2013 s názvom Voľný pohyb občanov EÚ a ich rodín: päť opatrení, ktoré môžu priniesť zmenu, COM(2013) 837 final.

⁹⁷ Vykonávanie cyklu politík EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti: viacročný strategický plán týkajúci sa priority EÚ v oblasti trestnej činnosti „nezákonné prisťahovalectvo“.

⁹⁸ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 81.

⁹⁹ Analogicky s vecou C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, body 66, 87, 88, 99 a 100.

Príklady iných náležitých faktorov sú: povaha a pevnosť rodinných vzťahov osoby; dĺžka jej pobytu v členskom štáte; existencia rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s jej krajinou pôvodu; životné podmienky v krajine pôvodu; vek predmetných detí; skutočnosť, že príslušník rodiny sa narodil a/alebo bol vychovaný v členskom štáte; hospodárske, kultúrne a sociálne väzby v členskom štáte; závislosť rodinných príslušníkov; ochrana manželstiev a/alebo rodinných vzťahov.

Členské štáty majú veľký priestor na voľnú úvahu pri *náležitom zohľadnení* príslušných faktorov v každom individuálnom prípade. Obmedzujú ich však zásady článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach, článku 7 Charty základných práv Európskej únie týkajúcich sa ochrany rodiny a rešpektovania rodinného života a príslušná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ. Mali by sa dodržiavať tieto zásady: musia sa identifikovať všetky jednotlivé okolnosti prípadu a váha priradená individuálnym a verejným záujmom musí byť podobná ako v porovnateľných prípadoch. Vyváženie náležitých individuálnych a osobných záujmov musí byť takisto prijateľné a primerané. Členské štáty by mali v rozhodnutiach o zamietnutí žiadosti jasne uviesť svoje dôvody¹⁰⁰.

X je štátna príslušníčka tretej krajiny, ktorá býva v členskom štáte so svojou maloletou dcérou. X sa chce zlúčiť so svojím manželom z tretej krajiny, ale jej príjem nespĺňa požadovanú hranicu príjmu v tomto členskom štáte. Má členský štát aj tak skúmať podstatu veci?

Áno, členský štát musí posúdiť všetky podstatné faktory v každom individuálnom prípade vrátane požiadavky na príjem. Členský štát môže požadovať dôkaz, že X má trvalé a pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na užívanie seba a príslušníkov svojej rodiny, členský štát však aj tak musí posúdiť žiadosť v záujmoch predmetného dieťaťa a tiež s ohľadom na podporovanie rodinného života, pričom má zabrániť narušeniu cieľa a účinku smernice¹⁰¹.

7.5. Právo na právnu námietku

Členské štáty sú podľa článku 18 povinné poskytnúť právny prostriedok nápravy proti rozhodnutiam vnútroštátnych orgánov. Komisia zdôrazňuje, že členské štáty musia pri vykonávaní právnych predpisov Únie dodržiavať ustanovenia Charty základných práv, a preto musia dodržiavať ustanovenie v smernici o náprave v súlade s právom na účinný prostriedok nápravy pred súdom, ako sa ustanovuje v článku 47 Charty a v judikatúre Súdneho dvora EÚ v tejto veci¹⁰².

To znamená, že v súvislosti s vecou a zákonnosťou musí byť k dispozícii úplné právne preskúmanie. Proti rozhodnutiu teda možno namietat' nielen v súvislosti s právnymi predpismi, ale aj v súvislosti s vecnou stránkou. Navrhovateľ má právo na spravodlivé

¹⁰⁰ Článok 5 ods. 4 pododsek 3.

¹⁰¹ Veci C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, 6. decembra 2012, bod 82.

¹⁰² Článok 51 ods. 1 Charty základných práv; vec C-540/03, *Európsky parlament/Rada Európskej únie*, 27. júna 2006, bod 105; pozri aj veci C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi a Al Barakaat*, 3. septembra 2008; správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade o uplatňovaní smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny, KOM(2008) 610 v konečnom znení.

a verejné vypočutie, ktoré v primeranej lehote vykoná súd pre preskúmanie, ktorý je nezávislý, nestranný a vopred zriadený zákonom. V článku 47 Charty sa ustanovuje účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces pred súdom, takže kvázi súdne alebo správne preskúmanie nemusí byť vhodné.

V smernici sa jasne uvádza právo na vznesenie právnej námietky len proti štyrom možným rozhodnutiam¹⁰³. V judikatúre Súdneho dvora EÚ sa však stanovuje, že účinné prostriedky nápravy sa musia priznať, aj pokiaľ ide o akékoľvek iné rozhodnutia týkajúce sa obmedzenia osobných práv priznaných smernicou. Článok 47 Charty sa uplatňuje na všetky práva stanovené v smernici, napríklad aj na rozhodnutia týkajúce sa obmedzenia práva na zamestnanie¹⁰⁴ alebo zamietnutia vydať samostatné povolenie na pobyt¹⁰⁵. Dôsledky neprijatia rozhodnutia členským štátom, pokiaľ ide o žiadosť o zlúčenie rodiny, v stanovenej lehote, či už ide o automatické priznanie alebo o účinnú právnu námietku proti automatickému zamietnutiu, sa musia vymedziť vo vnútroštátnych právnych predpisoch príslušného členského štátu¹⁰⁶. V týchto vnútroštátnych právnych predpisoch by sa mal zabezpečiť účinný postup na poskytnutie nápravy v prípade administratívneho zlyhania v súvislosti s prijatím rozhodnutia prostredníctvom správneho postupu na podanie sťažnosti alebo, ak takýto postup neexistuje, prostredníctvom súdneho konania.

Komisia nabáda členské štáty, aby priznali právo na vznesenie právnej námietky garantovi a aj jeho rodinným príslušníkom s cieľom umožniť účinný výkon tohto práva.

¹⁰³ Zamietnutie žiadosti o zlúčenie rodiny, zamietnutie obnovenia povolenia na pobyt, odobratie povolenia na pobyt a nariadenie odsunu z územia členského štátu.

¹⁰⁴ Článok 14 ods. 2.

¹⁰⁵ Článok 15.

¹⁰⁶ Článok 5 ods. 4 pododsek 3, druhá veta.