

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

prednesené 8. septembra 2005¹

I — Úvod

1. Touto žalobou Európsky parlament napáda článok 4 ods. 1 posledný pododsek a odsek 6, ako aj článok 8 smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny² (ďalej len „smernica“). Na rozdiel od jej názvu táto smernica neupravuje zlúčenie rodiny vo všeobecnosti, ale len práva rodín, ktorých ani jeden príslušník nie je občan Únie.

2. Podľa smernice má štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa oprávnené zdržiava na území Spoločenstva, v zásade právo, aby hostiteľský členský štát povolil prisťahovanie jeho detí prostredníctvom zlúčenia rodiny. Napadnuté ustanovenia však členským štátom umožňujú, aby za určitých podmienok obmedzili zlúčenie rodiny u detí starších ako

12 alebo 15 rokov a stanovili určité čakacie doby. Parlament zastáva stanovisko, že tieto ustanovenia sú nezlučiteľné s ľudskoprávnou ochranou rodiny a so zásadou rovnosti zaobchádzania.

3. Aj keď je zrejmé, že Parlament neprikladá príspevku generálnych advokátov žiaden väčší význam³, nové právne otázky, ktoré vznikli v súvislosti s touto žalobou, si vynucujú predloženie návrhov. Tieto otázky sa týkajú najmä prípustnosti žaloby a uplatnenia príslušných základných práv a ľudských práv.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mím. vyd. 19/006, s. 224.

3 — V rozhodnutí Európskeho parlamentu k poznámkam, ktoré sú súčasťou uznesenia o znížení zafazenia za vypracovanie rozpočtového plánu Európskej únie na rozpočtový rok 2003, Položka IV — Súdny dvor [C6-0017/2005 — 2004/2043(DEC) z 12. apríla 2005, Dokument P6_TA-PROV(2005)0095, Správa A6-0066/2005], zatiaľ neuverejnené v úradnom vestníku, Parlament uvítal pokles počtu návrhov generálnych advokátov.

II — Právny rámec

zlučiteľné s touto zmluvou a medzinárodnými dohodami.“

A — Právo Spoločenstva

4. Rada prijala smernicu na základe článku 63 prvého odseku bodu 3 Zmluvy. Podľa tohto bodu sa Rada jednomyselne uznáva na opatreniach prisťahovaleckej politiky v oblastiach upravujúcich:

„a) podmienky vstupu a pobytu a pravidiel o postupe členských štátov pri udeľovaní víz a povolení na dlhodobý pobyt, vrátane takých, ktoré sa vydávajú za účelom opätovného spojenia rodiny;

b) ...“

6. Odôvodnenie č. 2 smernice výslovne zdôrazňuje ochranu rodiny, ako vyplýva z medzinárodných dohovorov a najmä zo základných slobôd:

„Je potrebné prijať opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva. Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané najmä v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Charte základných práv Európskej únie.“

5. Poukázať možno aj na článok 63 druhý odsek Zmluvy, ktorý znie:

„Opatrenia prijaté Radou v súlade s odsekmi 3 a 4 nebránia žiadnemu členskému štátu, aby v daných oblastiach zachoval alebo zaviedol vnútroštátne opatrenia, ktoré sú

7. Tu je potrebné pripomenúť, že článok 7 Charty základných práv (článok II-67 Zmluvy o Ústave pre Európu) o rešpektovaní súkromného a rodinného života upravuje, že každý má právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydli a komunikácie.

8. Odôvodnenie č. 5 stanovuje, že:

„Členské štáty majú zabezpečiť nadobudnutie účinnosti ustanovení tejto smernice bez diskriminácie na základe pohlavia, rasy, farby, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických znakov, jazyka, náboženstva alebo presvedčenia, politických alebo iných názorov, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.“

9. Tým má zákonodarca Spoločenstva na myslí osobitné zákazy diskriminácie obsiahnuté v článku 21 Charty základných práv (článok II-81 Zmluvy o Ústave pre Európu).

10. Podľa článku 3 ods. 4 písm. b) sa smernica nedotýka priaznivejších ustanovení, ktoré vyplývajú z Európskej sociálnej charty z 18. októbra 1961⁴, revidovanej Európskej sociálnej charty z 3. mája 1996⁵ a z Európskeho dohovoru o právnom postavení migrujúcich pracovníkov z 24. novembra 1977⁶.

4 — ETS 35.

5 — ETS 163, smernica sa nesprávne odvoláva na rok 1987.

6 — ETS 93.

11. Článok 4 ods. 1 smernice v zásade stanovuje, že členské štáty povolia vstup a pobyt manželovi, resp. manželke a deťom. Posledný pododsek však členským štátom umožňuje, aby vo vzťahu k deťom starším ako 12 rokov stanovili dodatočné požiadavky na zlúčenie:

„Keď je dieťa staršie ako 12 rokov a prichádza nezávisle od svojej ostatnej rodiny, môže členský štát postupovať odlišne a predtým, ako povolí vstup a pobyt podľa tejto smernice, overí, či dieťa spĺňa podmienku na integráciu ustanovenú jeho platnými právnymi predpismi k dátumu vykonania tejto smernice.“

12. Príslušné odôvodnenie č. 12 smernice znie takto:

„Možnosťou obmedzenia práva rodiny na zlúčenie detí starších ako 12 rokov, ktorých primárne bydlisko nie je spolu s garantom, sa myslí zohľadnenie schopnosti detí integrovať sa v ranom veku a zabezpečiť, že získajú potrebné vzdelanie a jazykové znalosti v škole.“

13. Právo na zlúčenie sa podľa článku 4 ods. 6 smernice vôbec neuplatní, ak žiadosť o zlúčenie rodiny dieťaťa je podaná po dovŕšení jeho pätnásteho roku:

medzi podaním žiadosti o zlúčenie rodiny a vydaním povolenia na pobyt rodinným príslušníkom, ak právne predpisy členského štátu, ktoré sa týkajú zlúčenia rodiny a sú platné k dátumu prijatia tejto smernice, berú do úvahy jeho prijímaciu kapacitu.“

„Členské štáty môžu postupovať odlišne a požadovať, aby žiadosti týkajúce sa zlúčenia rodiny maloletých detí boli podané do veku 15 rokov, ako ustanovujú jeho platné právne predpisy k dátumu vykonania tejto smernice. Ak bude žiadosť podaná po dosiahnutí veku 15 rokov, členské štáty, ktoré sa rozhodnú uplatniť tento odlišný postup, povolia vstup a pobyt takýmto deťom na základe iných dôvodov, ako je zlúčenie rodiny.“

15. Smernica obsahuje rôzne ustanovenia o zohľadnení okolností konkrétneho prípadu.

14. Článok 8 smernice umožňuje stanoviť čakacie doby:

16. Podľa článku 5 ods. 5 smernice sa má vziať do úvahy záujem maloletého dieťaťa:

„Členské štáty môžu požadovať od garanta, aby mal oprávnený pobyt na ich území počas obdobia nepresahujúceho dva roky predtým, ako sa k nemu pripoja jeho rodinní príslušníci.

„Pri posudzovaní žiadosti členské štáty náležito zohľadnia najlepšie záujmy maloletých detí.“

Návrh Komisie⁷ sa pri tomto ustanovení ešte výslovne odvolával na Dohovor o právach dieťaťa⁸.

Členský štát môže odlišným postupom ustanoviť čakaciu dobu najviac na tri roky

7 — KOM(2002) 225, s. 19.

8 — Predložený na podpis 20. novembra 1989 (UN Treaty Series, zväzok 1577, s. 43). Všetky členské štáty tento dohovor ratifikovali. Aj Zmluva o Ústave pre Európu v článku I-3 ods. 3 druhom pododseku výslovne stanovuje, že Únia podporuje ochranu práv dieťaťa, ktorým článok 24 Charty základných práv (článok II-84 Zmluvy o Ústave pre Európu) priznáva postavenie základných práv.

17. Článok 17 sa týka všetkých potenciálne dotknutých osôb:

„Členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu, keď zamietnu žiadosť, odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt, alebo rozhodnú nariadiť odsun garanta alebo jeho rodinných príslušníkov.“

2 Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.“

19. Zákaz diskriminácie je zakotvený v článku 14 EDLP:

B — Medzinárodné právo verejné

1. Európske dohovory

18. Ochrana rodinného života z hľadiska ľudských práv vyplýva najmä z článku 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“):

„1 Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie.

„Užívanie práv a slobôd priznaných týmto Dohovorom sa musí zabezpečiť bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

20. Ustanovenia o zlúčení rodiny obsahuje aj Európska sociálna charta⁹. Podľa časti I bodu 19 majú migrujúci pracovníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi jednej zo zmluvných strán, rovnako ako aj ich rodiny právo na

⁹ — Už citovaná v poznámke pod čiarou 4.

ochranu a pomoc na území ktorejkoľvek zmluvnej strany. Článok 19 to konkretizuje v súvislosti so zlúčením rodiny takto:

„Na zabezpečenie účinného výkonu práva migrujúcich pracovníkov a ich rodín na ochranu a pomoc na území ktorejkoľvek zo zmluvných strán sa zmluvné strany zaväzujú:

1. — 5. ...

6. uľahčiť tak, ako je to možné, spojenie rodiny migrujúceho pracovníka, ktorý má povolenie usadiť sa na danom území;

7. — 10. ...“¹⁰

10 — Podľa Sekretariátu, <http://conventions.coe.int>, navštívené 14. apríla 2005, bolo toto ustanovenie uznané Rakúskom, Belgickom, Portugalskom, Estónskom, Francúzskom, Írskom, Talianskom, Luxemburskom, Slovinskom, Španielskom, Nemeckom, Gréckom, Finskom, Holandskom, Poľskom, Švédskom, Spojeným kráľovstvom a Cyprom, neuznali ho naopak Lotyšsko, Malta, Slovensko, Česká republika a Maďarsko. Dánsko článok 19 ods. 6 podľa všetkého uznalo pri ratifikácii revidovanej Charty roku 1996. Litva pri ratifikácii revidovanej Charty odmietla byť viazaná článkom 19 ods. 6.

21. Dodatok, ktorý je podľa článku 38 neoddeliteľnou súčasťou Charty, stanovuje, že slovným spojením „rodina migrujúceho pracovníka“ sa na uplatňovanie tohto ustanovenia rozumie aspoň manželka pracovníka a jeho deti do 21 rokov veku, voči ktorým má vyživovaciu povinnosť. V revidovanej verzii Európskej sociálnej charty z 3. mája 1996¹¹, ktorá ponechala článok 19 ods. 6 v rovnakom znení, bol Dodatok nanovo formulovaný tým spôsobom, že na účely uplatňovania tohto ustanovenia sa slovným spojením „rodina migrujúceho pracovníka“ rozumie aspoň manžel, resp. manželka pracovníka, a jeho nezosobášené deti, pokiaľ sú podľa príslušných právnych predpisov hostiteľského štátu považované za maloleté deti a pracovník má voči nim vyživovaciu povinnosť.

22. Rada Európy vypracovala aj Európsky dohovor o právnom postavení migrujúcich pracovníkov¹². Zlúčenie rodiny upravuje článok 12. Odsek 1 znie takto:

„Manžel alebo manželka migrujúceho pracovníka zákonne zamestnaného na území zmluvnej strany a ich nezosobášené deti, pokiaľ sú príslušnými právnymi predpismi hostiteľského štátu považované za maloleté deti, voči ktorým má tento pracovník vyži-

11 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 5.

12 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 6. Zatiaľ ratifikovaný ôsmimi štátmi, medzi nimi Španielskom, Francúzskom, Talianskom, Holandskom, Portugalskom a Švédskom.

vovací povinnosť, sú oprávnení na základe obdobných podmienok, aké sa v tomto dohovore vzťahujú na prijatie migrujúcich pracovníkov, a v súlade s prijímacími postupmi stanovenými vnútroštátnymi predpismi alebo medzinárodnými dohodami, presťahovať sa na územie zmluvnej strany k migrujúcemu pracovníkovi za predpokladu, že tento migrujúci pracovník má pre svoju rodinu k dispozícii bývanie považované za štandardné pre vnútroštátnych pracovníkov v oblasti, kde je zamestnaný. Každá zmluvná strana môže poskytnutie tohto oprávnenia podmieniť čakacou dobou v trvaní najviac dvanásť mesiacov.“

„(1) Nikto nesmie byť vystavený svojvoľnému zasahovaniu do súkromného života, do rodiny, domova alebo korešpondencie ani útokom na svoju česť a povesť.

(2) Každý má právo na zákonnú ochranu proti takým zásahom alebo útokom.“

25. Ďalej článok 23 ods. 1 paktu stanovuje:

23. Podľa definície článku 1 sú len štátni príslušníci zmluvných štátov migrujúcimi pracovníkmi v zmysle tohto dohovoru.

„Rodina je prirodzenou a základnou jednotkou spoločnosti a má právo na ochranu spoločnosti a štátu.“

2. Dohovory na celosvetovej úrovni

26. Dodatočne je potrebné poukázať na článok 24 ods. 1 paktu:

24. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z 19. decembra 1966¹³ obsahuje v článku 17 takúto — s článkom 8 EDĽP porovnateľnú — záruku:

„Každé dieťa má bez akejkoľvek diskriminácie podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku alebo rodu právo na takú ochranu, ktorá mu patrí s ohľadom na jeho postavenie maloletého, zo strany rodiny, spoločnosti a štátu.“

13 — UN Treaty Series, zväzok 999, s. 171.

27. Dohovor o právach dieťaťa¹⁴ obsahuje takisto úpravu k téme zlúčenia rodiny. Článok 9 ods. 1 zakotvuje základnú zásadu, že dieťa nemožno oddeliť od jeho rodičov proti ich vôli. V nadväznosti na to článok 10 ods. 1 prvá veta požaduje:

„Za účelom spojenia rodiny a v súlade so záväzkom podľa čl. 9 ods. 1 štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, posudzujú žiadosti dieťaťa alebo jeho rodičov o vstup na územie štátu, ktorý je zmluvnou stranou Dohovoru, alebo o jeho opustenie pozitívnym, humánnym a urýchlým spôsobom.“

28. Do úvahy je potrebné vziať aj všeobecnú požiadavku článku 3 ods. 1:

„Záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnyymi alebo zákonodarnými orgánmi.“

29. Ako Rada Európy, tak aj Organizácia spojených národov vypracovala Medzinárodný dohovor o ochrane práv všetkých migrujúcich pracovníkov a ich rodinných príslušníkov¹⁵. Podľa článku 44 ods. 2 majú zmluvné štáty v rámci ich právomocí prijať všetky primerané opatrenia na uľahčenie zlúčenia rodín s manželom, resp. manželkou, a maloletými deťmi. Zatiaľ tento dohovor neratifikoval žiadny z členských štátov Spoločenstva.

30. Napokon možno poukázať ešte aj na článok 13 Dohovoru č. 143 Medzinárodnej organizácie práce (MOP) o zneužití pri migrácii a podpore rovnosti príležitostí a rovnosti zaobchádzania s migrujúcimi pracovníkmi z 24. júna 1975¹⁶, ktorý znie:

„1. Každý člen môže prijať všetky potrebné opatrenia patriace do oblasti jeho pôsobnosti, a spolupracovať s inými členmi s cieľom uľahčiť zlúčenie rodín všetkých migrujúcich pracovníkov, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na jeho území.“

15 — New York, 18. decembra 1990, UN Treaty Series, zväzok 2220, I-39481.

16 — Ratifikovalo ho 18 štátov, medzi nimi Cyprus, Taliansko, Portugalsko, Slovensko a Švédsko.

14 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 8.

2. Rodinnými príslušníkmi migrujúcich pracovníkov, na ktorých sa vzťahuje tento článok, sú manžel resp. manželka, pokiaľ má migrujúci pracovník voči nim vyživovaciu povinnosť, deti, otec a matka.“

— zaviazal Európsky parlament nahradiť trovy konania.

33. Spolková republika Nemecko a Komisia podporujú návrhy Rady ako vedľajší účastníci konania.

III — Návrhy

31. Európsky parlament navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil článok 4 ods. 1 posledný pododsek a odsek 6, ako aj článok 8 smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 týkajúce sa práva na zlúčenie rodiny podľa článku 230 ES,

— zaviazal žalovanú nahradiť trovy konania v celom rozsahu.

32. Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol žalobu o neplatnosť článku 4 ods. 1 posledného pododseku, článku 4 ods. 6 a článku 8 smernice Rady 2003/86 z 22. septembra 2003 a

IV — Posúdenie

A — O prípustnosti

1. O existencii napadnutelného právneho aktu

34. Žaloba o neplatnosť podľa článku 230 ES môže smerovať len proti právnym aktom, ale nie proti konaniam, ktoré nie sú právne záväzné.¹⁷ Právna záväznosť smernice je spochybnená článkom 63 druhým odsekom Zmluvy. Podľa tohto ustanovenia „opatrenia [akým je smernica] prijaté Radou v súlade s odsekmi 3 a 4 [článku 63] nebránia žiadnemu členskému štátu, aby v daných oblastiach zachoval alebo zaviedol vnútroštátne opatrenia, ktoré sú zlučiteľné s touto zmluvou a medzinárodnými dohodami.“

¹⁷ — Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 16. júna 2005, Taliansko/Komisia, C-138/03, C-324/03 a C-431/03 (rozsudok z 24. novembra 2005, Zb. s. I-10043), bod 45 s ďalšími odkazmi.

35. Čiastočne sa článok 63 druhý odsek Zmluvy chápe ako splnomocnenie na vydanie prísnejších ochranných opatrení, aké sú obsiahnuté už v článku 95 ods. 5 ES, článku 137 ods. 5 ES, článku 153 ods. 3 ES a článku 176 ES.¹⁸ Tento výklad však nie je presvedčivý, pretože článok 63 druhý odsek ES na rozdiel od ustanovení o prísnejších ochranných opatreniach nemá nijakú spojitosť s cieľom, ktorý si vyžaduje prísnejšiu ochranu. Ak sú však členské štáty oprávnené zvoliť si ciele iných opatrení, potom právna úprava Spoločenstva nepopisuje nijakú minimálnu úroveň, ktorá by bola záväzná pre členské štáty. Takáto minimálna úroveň však znamená možnosť prísnejších ochranných opatrení¹⁹ na rozdiel od úplnej absencie záväzného účinku.

36. Z doslovného znenia článku 63 druhého odseku Zmluvy by vyplývalo, že sekundárne právo prijaté na základe daných dvoch bodov, t. j. najmä predmetná smernica, by z vnútroštátneho hľadiska nemalo nijaký účinok a nijakú prednosť uplatnenia, pokiaľ by vnútroštátne právo stanovovalo inú právnu úpravu.²⁰ V tomto zmysle vyjadrila nemecká vláda na otázku Súdneho dvora presvedčenie, že článok 63 druhý odsek dovoľuje vlastné vnútroštátne riešenia. Ak

by sa takéto stanovisko rozvinulo do dôsledkov, bola by prípustná dokonca absencia akejkoľvek právnej úpravy, t. j. neprebratie smernice, pretože aj v tom by spočívala „iná“ úprava. Opatrenia prijaté na základe článku 63 prvého odseku bodov 3 a 4 Zmluvy by tým boli z hľadiska ich právnej záväznosti redukované na odporúčanie.²¹ Tak ďaleko však nemecká vláda ísť nechcela.

18 — FUNGUEIRINO-LORENZO: *Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag*, s. 81 a nasl. V tomto smere aj RÖBEN in: GRABITZ/HILF: *Das Recht der Europäischen Union*, stav máj 1999, článok 63 Zmluvy ES, bod 43.

19 — Pozri k článku 176 ES rozsudky z 22. júna 2000, Fornasar a i., C-318/98, Zb. s. I-4785, bod 46, a zo 14. apríla 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Zb. s. I-2753, bod 27 a nasl.

20 — Pozri napr. WEIß in: STREINZ: *ELIV/EGV*, 2003, článok 63 EGV, bod 68, a BRECHMANN in: CALLIES/RUFFERT: *Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. vydanie 2002, článok 63 Zmluvy ES, bod 42.

21 — Toto značné obmedzenie právnej záväznosti by sa neobmedzovalo na predmetnú smernicu, ale prinajmenšom aj na nasledujúce právne akty, ktoré boli takisto založené výlučne na základe článku 63 prvého pododseku bodov 3 a 4 ES: smernica Rady 2004/114/ES z 13. decembra 2004 o podmienkach prijatia štátnych príslušníkov tretích krajín na účely štúdia, výmen žiakov, neplateného odborného vzdelávania alebo dobrovoľnej služby (Ú. v. EÚ L 375, s. 12), rozhodnutie Rady 2004/573/ES z 29. apríla 2004 o organizácii spoločných letov na odsuny štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa vzťahujú príkazy na individuálny odsun, z územia dvoch alebo viacerých členských štátov (Ú. v. EÚ L 261, s. 28; Mím. vyd. 19/007, s. 78), smernica Rady 2004/81/ES z 29. apríla 2004 o povoleniach na trvalý pobyt, vydávaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú obeťmi nezákonného obchodovania s ľuďmi alebo ktorí boli predmetom konania umožňujúceho nelegálne prisťahovalectvo a ktorí spolupracovali s príslušnými orgánmi (Ú. v. EÚ L 261, s. 19; Mím. vyd. 19/007, s. 69), rozhodnutie Rady 2004/191/ES z 23. februára 2004, ktorým sa ustanovujú kritériá a praktické opatrenia na náhradu finančného rozdielu vyplývajúceho z uplatňovania smernice 2001/40/ES o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych občanov tretích krajín (Ú. v. EÚ L 60, s. 55; Mím. vyd. 01/005, s. 25), smernica Rady 2003/110/ES z 25. novembra 2003 o pomoci v prípadoch tranzitu na účely leteckého odsunu (Ú. v. EÚ L 321, s. 26; Mím. vyd. 19/006, s. 233), smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, s. 44; Mím. vyd. 19/006, s. 272), nariadenie Rady (ES) č. 859/2003 zo 14. mája 2003, ktorým sa rozširujú ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 a nariadenia (EHS) č. 574/72 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa doteraz tieto ustanovenia nevzťahujú výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 124, s. 1; Mím. vyd. 05/004, s. 317), nariadenie Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov (Ú. v. ES L 157, s. 1; Mím. vyd. 19/006, s. 3) a smernica Rady 2001/40/ES z 28. mája 2001 o vzájomnom uznávaní rozhodnutí o vyhostení štátnych príslušníkov tretích krajín (Ú. v. ES L 149, s. 34; Mím. vyd. 19/004, s. 107).

37. Takýto výklad by zodpovedal motivácii niektorých členských štátov zaviesť toto ustanovenie, ktorú možno predpokladať. Nie všetky členské štáty totiž pôvodne súhlasili s prenosom právomocí v oblasti prisťahovaleckej politiky do Zmluvy ES.²²

38. Takýto výklad článku 63 druhý odsek Zmluvy, podľa ktorého by bolo možné toto ustanovenie chápať ako výhradu v prospech členských štátov, by však integráciu legislatívnych právomocí článku 63 prvý odsek body 3 a 4 Zmluvy ES vykonanú súčasne so zavedením tohto odseku dovedol *ad absurdum* a zbavil by ju jej účinku. Cieľom týchto nových legislatívnych právomocí nie je prijatie odporúčaní. Na to by nebol potrebný právny základ v Zmluve ES, keďže článok K.1 a K.3 Zmluvy o Európskej únii v znení Maastrichtskej zmluvy, ktoré platilo predtým, už obsahoval príslušné a potenciálne dokonca ešte rozsiahlejšie²³ právomoci. Zavedením oprávnení v zmysle článku 63 prvého odseku bodov 3 a 4 mal byť teda súbor nástrojov práva Spoločenstva daný

k dispozícii okrem iného aj pre úpravu otázok prisťahovaleckej politiky.

39. Článok 63 Zmluvy preto obsahuje rozporné ustanovenia²⁴, ktorých účinnosť môže byť zabezpečená len tým, že ich výklad sa bude usilovať o primeranú nápravu — praktická zhoda v reči nemeckého Bundesverfassungsgericht.²⁵ Preto druhý odsek nemožno chápať tak, že ruší právnu záväznosť opatrení prijatých na základe bodov 3 a 4. Odkaz na zlučiteľnosť so Zmluvou sa má naopak — rovnako ako v ostatnom práve Spoločenstva — chápať tak, že vnútroštátne ustanovenia musia byť zlučiteľné so sekundárnym právom vrátane opatrení prijatých na základe bodov 3 a 4.²⁶

22 — Pozri dokument írského predsedníctva „Európska únia dnes a zajtra“, CONF/2500/96 z 5. decembra 1996, časť A, oddiel I, kapitola 2. Vtedajší návrh na zmeny Zmluvy už síce obsahoval legislatívne právomoci, ale ešte nie ustanovenie, ktoré by bolo porovnateľné s druhým pododsekom.

23 — Členské štáty mohli v rámci vtedajšej Zmluvy o Únii popri spoločných stanoviskách a spoločných opatreniach vypracovať aj právne záväzné dohovory.

24 — Už tieto výkladové problémy hovoria v prospech cesty zvolenej v článku III-267 Zmluvy o Ústave pre Európu spočívajúcej v upustení od ustanovenia porovnateľného s článkom 63 druhým pododsekom ES.

25 — Pozri rozsudok Bundesverfassungsgericht zo 16. mája 1995 vo veci 1 BvR 1087/91 (Kruzifix, BVerfGE 93, 1, 21 s ďalšími odkazmi).

26 — Tak napr. HAILBRONNER, B.: European Immigration and Asylum Law under the Treaty. *Common Market Law Review* 1998, 1047 (1051). To sa zdá byť aj stanoviskom Komisie, ktorá pre neprebratie smernice 2001/40 iniciovala už štyri konania o nesplnenie povinnosti zo Zmluvy pred Súdnyim dvorom: proti Luxembursku (C-448/04, Ú. v. EÚ C 314, s. 6), proti Francúzsku (C-450/04, Ú. v. EÚ C 314, s. 7), proti Taliansku (C-462/04, Ú. v. EÚ C 6, 2005, s. 30) a proti Grécku (C-474/04, Ú. v. EÚ C 314, s. 10). Dotknuté členské štáty sa v týchto konaniach takisto neodvolávali na článok 63 druhý odsek ES, ale oznámili, že prebratie smernice pripravujú.

40. V prospech tohto výkladu svedčí aj to, že legislatívne právomoci podľa článku 63 prvého odseku bodov 3 a 4 ES možno vykonávať len jednomyselne.²⁷ Členské štáty preto môžu svoje záujmy dostatočne zabezpečiť v legislatívnom procese. Ak by členský štát najskôr súhlasil s právnym aktom prijatým na tomto právnom základe, vzápätí by však ponechal v platnosti alebo prijal vnútroštátne právne predpisy, ktoré sú s ním v rozpore, porušil by navyše zásadu dobrej viery (*venire contra factum proprium*).²⁸

41. Druhý odsek preto nemožno chápať ako obmedzenie právnej záväznosti právnych aktov, ale — ako to zdôrazňuje najmä Rada — ako poverenie zákonodarcu Spoločenstva, aby členským štátom ponechal dostatočný voľný priestor na prijatie opatrení na základe bodov 3 a 4. Toto poverenie je realizované rozličnými možnosťami, ktoré predmetná smernica udeľuje členským štátom. Na základe daného právno-politického poverenia zároveň v prípade pochybností nemožno sekundárne právo prijaté na základe bodov 3 a 4 chápať ako konečnú harmonizáciu.

27 — Len pre bod 3 písm. b) Rada (jednomyselným) uznesením z 22. decembra 2004 o uplatňovaní postupu podľa článku 251 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva na určité oblasti, na ktoré sa vzťahuje hlava IV tretej časti tejto Zmluvy, zaviedla od 1. januára 2005 hlasovanie kvalifikovanou väčšinou (Ú. v. EÚ L 396, s. 45).

28 — Pozri k tomu návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 8. júla 2004, Dragaggi a i., C-117/03 (rozsudok z 13. januára 2005, Zb. s. I-167), bod 24 a nasl.

42. Z toho vyplýva, že smernica je napriek článku 63 druhému odseku Zmluvy v zásade napadnuteľným právnym aktom.

2. O právnej povahe napadnutých ustanovení

43. Napriek tomu Rada spochybňuje, že žaloba smeruje proti napadnuteľnému aktu. Namieta totiž, že žaloba Parlamentu sa neobracia proti ustanoveniam práva Spoločenstva, ale — čo je neprípustné — proti ustanoveniam vnútroštátneho práva. Podľa vyjadrení Rady článok 4 ods. 1 posledný pododsek a odsek 6, rovnako ako ani článok 8 smernice členské štáty nezaväzuje prijať konkrétne právne predpisy. Naopak, odkazuje len na už existujúce vnútroštátne právo a pripúšťa jeho ďalšiu platnosť. Súdny dvor nemôže preskúmať vnútroštátne právo, pokiaľ ide o jeho zlučiteľnosť so základnými právami zaručenými Spoločenstvom.

44. Parlament a Komisia naproti tomu zdôrazňujú, že napadnuté normy sú súčasťou práva Spoločenstva, ktoré podlieha kontrole Súdneho dvora — najmä vzhľadom na jeho zlučiteľnosť so základnými právami zaručenými Spoločenstvom. Ustanovenia práva Spoločenstva, ktoré by členským štátom dovoľovali opatrenia porušujúce základné

práva, sú s týmito základnými právami nezlučiteľné.

45. Stotožňujem sa s názorom Parlamentu a Komisie v tomto bode. Námietka Rady nie je presvedčivá. Rada vo svojich tvrdeniach nevzala do úvahy, že už samotné potvrdenie určitých možností voľby pre zachovanie alebo prijatie vnútroštátnych právnych predpisov obsiahnuté v práve Spoločenstva predstavuje — za určitých okolností s právom Spoločenstva nezlučiteľnú — právnu úpravu. Možnosti voľby na jednej strane potenciálne obmedzujú rozsah nároku na zlúčenie rodiny, ktorý vyplýva zo smernice. Na druhej strane obsahujú konštitutívne zistenie, že uvádzané ustanovenia sú zlučiteľné s právom Spoločenstva. Ak takéto zistenie nie je včas napadnuté žalobou o neplatnosť, Spoločenstvo už nemôže z vlastnej iniciatívy zakročiť proti vnútroštátnym opatreniam, ktoré jednoducho len využívajú stanovené možnosti voľby.²⁹ Preto musí byť aj zodpovedajúca žaloba v zásade prípustná.

3. O čiastočnom napadnutí smernice

46. Posudok, ktorý vypracovala profesorka Langenfeld a predložila ho nemecká vláda,

nepriamo naďalej nastoľuje otázku, či je v tejto veci navrhované zrušenie niektorých ustanovení smernice prípustným predmetom žaloby. Podľa ustálenej judikatúry je čiastočné napadnutie neprípustné, ak sú napadnuté časti právneho aktu nerozlučne spojené s inými normami právneho aktu, ale zrušenie v celom rozsahu by prekročilo žalobný návrh (*ultra petita*).³⁰ Samostatné zrušenie takýchto neoddeliteľných súčastí by totiž zmenilo podstatu dotknutej právnej úpravy.³¹ Takáto zmena je vyhradená zákonodarcovi Spoločenstva.³²

47. Ako sa vyslovili Rada a nemecká vláda v odpovedi na otázku Súdneho dvora, podľa týchto kritérií je neprípustnou aj predmetná žaloba. Ustanovenia, ktoré napáda Parlament, nemožno — na rozdiel od jeho stanoviska a stanoviska predneseného Komisiou na pojednávaní — objektívne oddeliť od zvyšnej časti smernice. Pritom nie je dôležité, že zvyšné ustanovenia smernice možno uplatniť aj samostatne. Naopak, napadnuté ustanovenia obsahujú potenciálne obmedzenie povinnosti členských štátov, ktorá vyplýva zo smernice a spočíva v umožnení zlúčenia rodiny. Ak by boli článok 4 ods. 1

30 — Rozsudky z 28. júna 1972, Jamet/Komisia, 37/71, Zb. s. 483, body 10 až 12; z 23. októbra 1974, Transocean Marine Paint/Komisia, 17/74, Zb. s. 1063, bod 21; z 31. marca 1998, Francúzsko a i./Komisia „Draselné hnojivá a soľ“, C-68/94 a C-30/95, Zb. s. I-1375, bod 256; z 10. decembra 2002, Komisia/Rada „Dohovor o jadrovej bezpečnosti“, C-29/99, Zb. s. I-11221, bod 45, a z 24. mája 2005, Francúzsko/Parlament a Rada „Pokusy na zvieratách“, C-244/03, Zb. s. I-4021, body 12 a 21.

29 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. októbra 2004, Komisia/Grécko, nazývaný „Ouzo“, C-475/01, Zb. s. I-8923, bod 15 a nasl.

31 — Pozri rozsudok Pokusy na zvieratách, už citovaný v poznámke pod čiarou 30, bod 15.

32 — Pozri rozsudok z 5. októbra 2000, Nemecko/Parlament a Rada, C-376/98, Zb. s. I-8419, bod 117.

posledný pododsek a odsek 6, ako aj článok 8 smernice Súdny dvorom zrušené, platilo by právo na zlúčenie rodiny bez osobitného obmedzenia aj pre maloleté deti staršie ako 12, resp. 15 rokov a to nezávisle od čakacej doby. Preto by v prípade zrušenia príslušných častí právnej úpravy bola zmenená podstata smernice a Súdny dvor by zasiahol do právomoci zákonodarcu Spoločenstva.

50. Z tohto dôvodu skúmam dôvodnosť žaloby len subsidiárne.

B — O dôvodnosti

48. V tejto veci je vylúčené aj zrušenie zvyšných nerozlučne spojených ustanovení, t. j. celej smernice. To by prekračovalo žalobný návrh Parlamentu a bolo by to nezlučiteľné so záujmom sledovaným žalobou, keďže by potom právo na zlúčenie rodiny v práve Spoločenstva vôbec nejestvovalo.³³

51. Parlament vo svojej žalobe tvrdí, že bolo porušené ľudské právo na ochranu rodiny, ako aj zásada rovnosti zaobchádzania. Najskôr je potrebné skúmať prípadnú vadu v legislatívnom procese.

1. O legislatívnom procese vo vzťahu k článku 4 ods. 6 smernice

49. Žaloba je preto neprípustná.

52. Legislatívny proces je potrebné skúmať vo vzťahu k článku 4 ods. 6 smernice. Parlament poznamenal, že Rada mu nepredložila túto zmenu, aby k nej zaujal stanovisko.

33 — Tu možno mať pochybnosti o tom, či by Súdny dvor mohol prostredníctvom rozhodnutia v prejudiciálnom konaní oddeľne zrušiť napadnuté ustanovenia, ak sa preukáza ako protiprávne. Mnohé však svedčí v prospech toho, že v tomto konaní by bolo možné zrušiť smernicu len v celom rozsahu, a nie len sčasti.

53. Parlament však svoju žalobu nezakladá na skutočnosti, že nebol vypočutý. Preto vzniká otázka, či je Súdny dvor povinný z úradnej povinnosti preskúmať z toho prípadne vyplývajúcu procesnú vadu. Pri

žalobách o neplatnosť podľa článku 33 Zmluvy ESÚO sa Súdny dvor musí procesnými vadami zaoberať už z vlastnej iniciatívy.³⁴ Generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer chápe túto súdnu prax tak, že z úradnej povinnosti je aj v rámci článku 230 ES potrebné prihliadať prinajmenšom na nepríslušnosť a porušenie podstatných formálnych náležitostí.³⁵ Pokiaľ ide o príslušnosť konajúceho orgánu, zodpovedá to aj judikatúre Súdneho dvora.³⁶ Zásady procesnej ekonomie a právnej istoty v takomto prípade vyžadujú, aby sa s procesnými vadami zaobchádzalo rovnako v každom prípade vtedy, keď sa Súdny dvor o nich dozvie v rámci obvyklej žaloby o neplatnosť. Preto je v tejto veci potrebné skúmať, či bol Parlament v súvislosti s článkom 4 ods. 6 smernice dostatočne vypočutý.

54. Podľa článku 63 v spojení s článkom 67 ods. 1 Zmluvy Rada rozhoduje po porade s Parlamentom. Opätovná porada s Európskym parlamentom je potrebná vždy vtedy, keď sa konečné znenie textu ako také vo svojej podstate odchyľuje od toho, ku

ktorému bol Parlament už vypočutý, ibaže by zmeny v podstate zodpovedali želaniu, ktoré samotný Parlament už vyslovil.³⁷

55. Porada s Parlamentom vo vzťahu k článku 4 ods. 6 smernice nebola preukázaná. Rada sa naposledy radila s Európskym parlamentom listom z 23. mája 2002. Podľa predložených informácií sa článok 4 ods. 6 smernice objavuje prvýkrát v dokumente Rady z 25. februára 2003, keď predsedníctvo navrhlo príslušnú zmenu na základe výhrad rakúskeho zastúpenia.³⁸ Je pravdou, že Parlament sa k smernici naposledy vyjadril až 9. apríla 2003.³⁹ Zo žiadnych podkladov však nie je zrejmé, že by Rada Parlamentu oznámila zmenu návrhu smernice a že by sa porada vzťahovala aj na ňu. Keďže Rada Parlamentu v tomto bode ani neodporuje, je preto potrebné vychádzať z toho, že Parlament nemal nijakú príležitosť vyjadriť sa k článku 4 ods. 6 smernice.

34 — Rozsudky z 21. decembra 1954, Francúzsko/Vysoký úrad, 1/54, Zb. 1954-1955, s. 7, 33, a z 10. mája 1960, Nemecko/Vysoký úrad, 19/58, Zb. s. 483, 500.

35 — Návrhy z 28. apríla 2005, Atzeni a i., C-346/03 a C-529/03 (rozsudok z 23. februára 2006, Zb. s. I-1875), bod 70, a zo 16. decembra 2004, Belgicko/Komisia, C-110/03 (rozsudok zo 14. apríla 2005, Zb. s. I-2801), bod 29.

36 — Rozsudok z 13. júla 2000, Salzgitter/Komisia, C-210/98 P, Zb. s. I-5843, bod 56, čo sa týka Komisie.

37 — Rozsudky zo 16. júla 1992, Parlament/Rada, nazývaný „Nákladná doprava“, C-65/90, Zb. s. I-4593, bod 16; z 5. októbra 1993, Drießen a i., C-13/92 až C-16/92, Zb. s. I-4751, bod 23, a z 5. októbra 1994, Nemecko/Rada, nazývaný „Organizácia trhu s banánmi“, C-280/93, Zb. s. I-4973, bod 38.

38 — Záznam predsedníctva, dokument Rady 6585/03, s. 9, poznámka pod čiarou 3.

39 — Legislatívne rozhodnutie Európskeho parlamentu k zmenenému návrhu smernice Rady o práve na zlúčenie rodiny z 9. apríla 2003 (Ú. v. EÚ C 64E, 2004, s. 283 a 373). Odôvodnenie vyplýva zo správy poslanca Cerdeira Morterero A5-0086/2003 z 24. marca 2003.

56. Článok 4 ods. 6 smernice dovoľuje členským štátom obmedziť právo na prisťahovanie maloletých detí oproti systému, ktorý bol predložený Parlamentu. Bez článku 4 ods. 6 by totiž existovalo právo na zlúčenie rodiny v zásade aj pre deti, ktoré dovŕšili 15 rokov. Preto zavedenie tohto ustanovenia zmenilo podstatu smernice.

57. Obmedzenie práva na zlúčenie rodiny spočívajúce v článku 4 ods. 6 smernice je v rozpore s výslovným želaním Parlamentu, aby bolo zlúčenie rodiny upravené veľkorysejšie, ako to predvídal návrh, ktorý mu bol predložený,⁴⁰ a najmä, aby bolo prisťahovanie v rovnakom rozsahu umožnené všetkým maloletým deťom.⁴¹

58. Parlament mal byť preto pred prijatím smernice opätovne vypočutý. Z tohto dôvodu bol pri prijatí smernice, najmä jej článku 4 ods. 6, porušený platný procesný postup.

40 — Pozri najmä pozmeňujúce návrhy 22 až 25 legislatívneho uznesenia citovaného v poznámke pod čiarou 39.

41 — Pozri pozmeňujúci návrh 26 legislatívneho uznesenia, už citovaného v poznámke pod čiarou 39.

2. O ľudskoprávnej ochrane rodiny

a) O ľudskoprávnej úrovni ochrany

59. Súdny dvor vo svojej ustálenej súdnej praxi, ktorá bola potvrdená preambulou Jednotného Európskeho aktu a článkom 6 ods. 2 EÚ, zdôrazňuje, že právo Spoločenstva ochraňuje základné práva, ako boli zaručené Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaným v Ríme 4. novembra 1950 a ako vyplývajú zo spoločných ústavných zvyklostí členských štátov ako všeobecné základné zásady práva Spoločenstva. To zahŕňa ochranu rodiny zakotvenú najmä v článku 8 EDLP.⁴²

60. Pokiaľ to má význam pre túto vec, článok 7 Charty základných práv, ktorý výslovne odkazuje na odôvodnenie č. 2 smernice, je zhodný s článkom 8 EDLP. Podľa článku 52 ods. 3 prvá veta Charty (článok II-112 Zmluvy o Ústave pre Európu) má mať rovnaký význam a pôsobnosť.

61. Pri ochrane rodiny sa Súdny dvor v oblasti práva týkajúceho sa pobytu navyše

42 — Rozsudky z 11. júla 2002, Carpenter, C-60/00, Zb. s. I-6279, bod 41, a z 23. septembra 2003, Akrich, C-109/01, Zb. s. I-9607, bod 58.

zameral na výklad článku 8 EDLP Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Na tomto základe Súdny dvor konštatoval, že článok 8 EDLP v skutočnosti nezaručuje právo cudzinca vstúpiť do určitej krajiny alebo sa tam zdržiavať ako také. Môže však predstavovať zásah do práva na rešpektovanie rodinného života tak, ako je chránené v článku 8 ods. 1 EDLP, keď je osobe zamedzený vstup do krajiny, v ktorej žijú jej blízki príbuzní, alebo pobyť v nej. Takýto zásah porušuje EDLP, keď nespĺňa požiadavky jeho článku 8 ods. 2, teda keď nie je „v súlade so zákonom“, nesleduje jeden alebo viaceré ciele, ktoré sú vzhľadom na tento odsek legitímne a „nevyhnutné v demokratickej spoločnosti“, t. j. keď takýto zásah nie je „odôvodnený nevyhnutnou spoločenskou potrebou“ a najmä nie je v primeranom pomere k legitímnemu cieľu, ktorý sa ním má dosiahnuť.⁴³

62. Súdny dvor vytvoril túto súdnu prax na základe prípadov týkajúcich sa práva na pobyť rodinných príslušníkov občanov Únie, ktorí sa v rámci uplatnenia základných slobôd usadili v iných členských štátoch. Stret práva občana Únie na pobyť, ktoré vychádza z práva Spoločenstva, s ochranou rodiny, ako je konkretizovaná najmä právom Spoločenstva, vedie v týchto prípadoch k právu na pobyť, ktoré môže byť obmedzené

len vo výnimočných prípadoch a za prísnych podmienok.⁴⁴ Ďalšie osobitné úpravy môžu vyplývať z asociačných dohôd.⁴⁵

63. Naproti tomu vo vzťahu k zlúčeniu rodín, ktorých členovia sú výlučne štátnymi príslušníkmi tretích štátov, právo Spoločenstva obdobné oprávnenie na pobyť nestanovuje. Preto nemožno priamo použiť vyššie uvedené vyjadrenia Súdneho dvora, ale je nevyhnutné siahnuť po judikatúre ESLP. Určujúca je pritom *ľudskoprávna* dimenzia ochrany rodiny, ktorá sa od základných práv občanov Únie líši práve v otázke vstupu a pobytu, t. j. obvykle za týmito právami občanov zaostáva.

64. ESLP uznal vzájomné užívanie spoločnosti iných členov rodiny za základný prvok rodinného života v zmysle článku 8 EDLP. Štátne opatrenia, ktoré zabraňujú spoluzitiu, napr. zbavenie práva na starostlivosť⁴⁶, zákaz

43 — Rozsudky Carpenter, už citovaný v poznámke pod čiarou 42, bod 42, a Akrich, už citovaný v poznámke pod čiarou 42, bod 59.

44 — Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 10. marca 2005, Komisia/Španielsko, C-503/03, v konaní pred Súdnym dvorom, bod 37 s ďalšími odkazmi.

45 — Má sa tu na mysli predovšetkým právo EHP.

46 — Rozsudok ESLP z 22. júna 1989, Eriksson/Schweden (Series A no. 156, § 58).

styku⁴⁷ alebo vykázanie členov rodiny⁴⁸, zasahujú do tohto ľudského práva. Takýto zásah si vyžaduje odôvodnenie podľa článku 8 ods. 2 EDLP.

65. Odmietnutie zlúčenia rodiny však podľa názoru ESLP v zásade nie je zásahom do článku 8 EDLP, ktorý by si vyžadoval odôvodnenie. ESLP totiž pri zlúčení rodiny nepovažuje článok 8 EDLP za právo na obranu proti štátnym zásahom, ale za možný základ nároku.

66. ESLP najmä výslovne odmieta odvodiť z článku 8 EDLP všeobecnú povinnosť zlúčiť rodiny len s cieľom vyhovieť želaniu rodín žiť v určitej krajine. Zlúčenie rodiny sa týka rodinného života, ako aj prisťahovania. Rozsah povinnosti štátu umožniť prisťahovanie príbuzným usadených prisťahovalcov závisí od osobitných okolností zúčastnených osôb a od všeobecného záujmu. Podľa záväzného medzinárodného práva verejného

a s výhradou jeho zmluvných záväzkov má štát právo kontrolovať prisťahovanie cudzincov na jeho štátne územie. Disponuje pritom rozsiahlou rozhodovacou právomocou.⁴⁹

67. Na tomto základe ESLP v troch zo štyroch prípadov, v ktorých sa rozhodlo o merite veci, odmietol nárok na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte okrem iného z dôvodu, že spoločný rodinný život by bol možný aj v krajine pôvodu.⁵⁰ Neskoršie rozhodnutia, v ktorých boli sťažnosti zamietnuté ako neprípustné, túto judikatúru potvrdzujú.⁵¹

68. Rozsudok Sen však ukazuje, že požadované uváženie v konkrétnom prípade môže odôvodniť aj nárok na prisťahovanie detí. V tej veci videl ESLP prekážky pre návrat do domovského štátu. Pritom sa opieral o okolnosť, že manželia Sen mali okrem dieťaťa, ktoré sa malo prisťahovať, ešte aj deti, ktoré sa narodili, vyrastali a boli integ-

47 — Rozsudok ESLP z 13. júla 2000, Elsholz v. Nemecko, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2000-VIII, § 44.

48 — Rozsudok ESLP z 26. septembra 1997, Mehemí v. Francúzsko, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1997-VI, § 27.

49 — Rozsudky ESLP z 28. mája 1985, Abdulaziz, Cabales and Balkandali/Spojené kráľovstvo (Series A no. 94, § 67 a nasl.); z 19. februára 1996, Gül v. Švajčiarsko, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1996-I, § 38; z 28. novembra 1996, Ahmut v. Holandsko, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 1996-VI, § 63 a 67, a z 21. decembra 2001, Sen/Holandsko (§ 31 a 36).

50 — Rozsudky Abdulaziz, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, § 68, Gül, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, § 39, Ahmut, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, § 70. Zatiaľ čo rozsudok Abdulaziz bol vydaný ešte jednoty, rozsudok Gül bol vydaný v pomere sedem hlasov ku dvom a rozsudok Ahmut len v pomere päť ku štyrom.

51 — Pozri napr. rozhodnutia ESLP z 23. marca 2003, I. M./Holandsko; z 13. mája 2003, Chandra/Holandsko; z 6. júla 2004, Ramos Andrade/Holandsko, a z 5. apríla 2005, Benamar/Holandsko.

rované v hostiteľskom štáte.⁵² Ďalšie rozhodnutia o prípustnosti sťažnosti ponechávajú otvorenú možnosť, aby aj iné okolnosti viedli k nároku na prisťahovanie rodinných príslušníkov.⁵³ V tomto zmysle by prichádzalo do úvahy napr. politické prenasledovanie⁵⁴ alebo osobitné zdravotné potreby jednotlivých členov rodiny, ktoré by v štáte pôvodu nebolo možné splniť.

69. Rozsudok Sen najmä ukazuje, že predovšetkým záujmy dotknutých detí sú spôsobilé odôvodniť nárok na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte. Táto tendencia sa prejavuje aj v rozhodnutí Winata, ktoré prijal výbor pre ľudské práva k uplatneniu článkov 17, 23 a 24 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.⁵⁵ Obdobné závery možno odvodiť aj z článkov 3, 9 a 10 Dohovoru o právach dieťaťa.

70. Otázkou odôvodnenia odmietnutia prisťahovania rodiny sa ESLP v rozsudku Sen už osobitne nezaoberal. Skôr sa zdá, že vychá-

dzal z toho, že úvahy pri pozitívnom nároku na prisťahovanie rodiny, ktoré sa majú uskutočniť v rámci odôvodnenia, sú už súčasťou odôvodnenia nároku.⁵⁶

71. Takisto je potrebné postupovať aj v práve Spoločenstva. Súdny dvor v rozsudkoch Akrich a Carpenter síce výslovne spomenul potrebu odôvodnenia odmietnutia zlúčenia rodiny, táto potreba je však nevyhnutným následkom rozsiahlejších práv občanov Únie vyplývajúcich z práva Spoločenstva.⁵⁷ Ak sú naproti tomu predpoklady vzniku nároku upravené tak úzko ako v judikatúre ESLP, nezostáva už pre odôvodnenie zásahu vo forme odmietnutia spravidla žiadny priestor. Relevantné uváženia sú totiž už súčasťou skúmania nároku.⁵⁸ Na rozdiel od stanoviska Parlamentu preto pre odmietnutie prisťahovania maloletých členov rodiny nie je potrebné odôvodnenie podľa článku 8 ods. 2 EDLP.

52 — Rozsudok Sen, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, § 40.

53 — Pozri rozhodnutia ESLP o prípustnosti sťažnosti z 19. októbra 2004, Tuquabo-Tekle/Holandsko, a zo 14. septembra 2004, Rodrigues da Silva a Hoogkamer/Holandsko.

54 — Z tohto dôvodu je preto správne, že článok 10 ods. 1 smernice v prípade utečencov vylučuje aj uplatňovanie článku 4 ods. 1 posledný pododsek.

55 — Communication No. 930/2000: Australia, zo 16. augusta 2001, CCPR/C/72/D/930/2000, odseky 7.1 až 7.3 (Jurisprudence), [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/488b0273fa4febfc1256ab7002e5395?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/488b0273fa4febfc1256ab7002e5395?Opendocument).

56 — Pozri ale minoritné vótom sudcu Martensa so súhlasom sudcu Russoa k rozsudku Gül (už citovanému v poznámke pod čiarou 49, § 6 a nasl.), ktorý síce nespochybňuje posúdenie nároku ako pozitívneho nároku, ale napriek tomu vykonáva klasické preskúmanie dôvodov. Pozri aj súhlasné minoritné vóta sudcu Thoir Vilhjálmssona a Bernhardta k rozsudku Abdulaziz (už citovanému v poznámke pod čiarou 49), ktorí svoje názory opierajú o dôvody podľa článku 8 ods. 2 EDLP.

57 — Pozri bod 61 vyššie.

58 — Tu existuje skutočný názorový rozdiel medzi minoritným vótom sudcu Martensa (už citovanom v poznámke pod čiarou 56) a ESLP: Martens je pri potvrdení nároku na zlúčenie rodiny zjavne veľkorysejší ako ESLP.

72. Ako *čiastkový záver* je potrebné konštatovať, že ochrana rodiny podľa článku 8 EDLP môže po zväžení všetkých relevantných záujmov jednotlivca a verejnosti výnimočne viesť k vzniku nároku na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte.

73. *Rozsiahlejšie* nároky na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte nemožno odvodiť ani s prihliadnutím na článok 19 ods. 6 Európskej sociálnej charty a ani na pravidlá medzinárodného práva verejného týkajúce sa ľudskoprávnej ochrany rodiny⁵⁹.

74. Pritom mnohé svedčí o tom, že článok 19 ods. 6 Sociálnej charty kladie na zlúčenie rodiny migrujúcich pracovníkov v hostiteľskom štáte veľkorysejšie požiadavky ako EDLP. Prinajmenšom by v rámci uváženia nemohlo postačovať preukázanie možnosti rodinného života v štáte pôvodu. Naopak by bolo potrebné dokázať, že zlúčenie v hostiteľskom štáte bránia objektívne prekážky. Pre túto vec sa zdá byť podstatným, že článok 19 ods. 6 Sociálnej charty

v spojení s definíciou oprávnených rodinných príslušníkov⁶⁰ nachádzajúcou sa v Dodatku stanovuje pri prístahovaní maloletých detí vekové hranice. Navyše Európsky výbor pre sociálne práva, ktorý dohliada nad vykonávaním Sociálnej charty, vo svojej rozhodovacej praxi zatiaľ uznal len čakacie doby v trvaní do jedného roka, ale čakacie doby v trvaní troch rokov alebo viac odmietol.⁶¹ Napokon ESĽP v novšej judikatúre zohľadnil ustanovenia Sociálnej charty a rozhodovacia prax uvedeného výboru pri výklade a uplatnení EDLP a najmä jeho článku 8.⁶²

75. ESĽP však na článok 19 ods. 6 Sociálnej charty nikdy neprihliadal, najmä nie v súvislosti s jeho súdnou praxou k zlúčeniu rodiny. To je dôsledné, keď sa na toto ustanovenie prihliada v spojení s časťou I bodom 19 Sociálnej charty, podľa

60 — Pozri bod 21 vyššie.

61 — Digest of the Case Law of the ECSR, stav marec 2005, s. 84, http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/Digest_bil_mars_05.pdf. Pozri aj Conclusions 2004 Volume 1, Section 89/174, k Estónsku a Conclusions XVI-1 vol. 2, Section 72/257, k Holandsku s prihliadnutím na Conclusions I, s. 216 (Section 363/374 k Nemecku), všetky dostupné na <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>.

62 — Rozsudky ESĽP z 27. júla 2004, Sidabras a Džiautas/Litva, § 47, k zákazom výkonu povolania, z 30. septembra 2003, Koua Poirrez/Francúzsko, § 29 a 39, k sociálnoprávnym nárokom z 2. júla 2002, Wilson, National Union of Journalists and others/Spojené kráľovstvo, § 40, 32 a nasl. a 37, k znevýhodneniu odborárov. Súdny dvor sa zatiaľ proti tomu vyjadril len jedenkrát, a to odmietavo, v rozsudku zo 17. februára 1998, Grant (C-249/96, Zb. s. I-621, bod 46 a nasl.) k rozhodovacej praxi mimosúdného kontrolného orgánu, v tomto prípade Výboru pre ľudské práva medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

59 — Takto v súvislosti so Sociálnou chartou nemecký Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 76, 1 (s. 82 a nasl.) — prístahovanie rodiny. Pozri zdržanlivé zohľadnenie *iných* ustanovení Európskej sociálnej charty v rozsudkoch z 15. júna 1978, Defrenne III (149/77, Zb. s. 1365, body 26/29), a z 2. februára 1988, Blaizot (24/86, Zb. s. 379, bod 17), ako aj v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs 28. januára 1999, Albany (C-67/96, rozsudok z 21. septembra 1999, Zb. s. I-5751, bod 146), a generálny advokát Lenz 15. júna 1988, Bergemann (236/87, rozsudok z 22. septembra 1988, Zb. s. 5125, bod 28).

ktorého úprava zlúčenia rodiny zakladá len práva pre štátnych príslušníkov jednotlivých zmluvných strán.⁶³ Rozhodovacia prax Výboru preto na základe tohto ustanovenia nemôže prostredníctvom zovšeobecnenia slúžiť na odôvodnenie všeobecnej právnej zásady a ľudského práva na zlúčenie rodiny pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ako je tomu v tejto veci. Z tohto dôvodu článok 19 ods. 6 Sociálnej charty, rovnako ako ani ešte ďalej siahajúce záruky práva Spoločenstva pre občanov Únie nezakladajú ľudskoprávny nárok na zlúčenie rodiny, ktorý by zachádzal ďalej ako súdna prax ESLP.

hodnutí o smernici akceptovaný všetkými vtedajšími členskými štátmi, bol Európsky dohovor zatiaľ ratifikovaný len časťou členských štátov.

76. Rovnaké dôvody svedčia proti zohľadneniu ustanovení Európskeho dohovoru o migrujúcich pracovníkoch. Aj tento dohovor oprávňuje len štátnych príslušníkov zmluvných strán. Na rozdiel od článku 19 ods. 6 Sociálnej charty, ktorý bol pri roz-

77. Naproti tomu Medzinárodný dohovor o právach migrujúcich pracovníkov by mohol mať univerzálnu pôsobnosť, dosiaľ však nebol ratifikovaný žiadnym členským štátom. Napokon Dohovor MOP č. 143 o zneužití pri migrácii a podpore rovnosti príležitostí a rovnosti zaobchádzania s migrujúcimi pracovníkmi neobsahuje vo vzťahu k zlúčeniu rodiny nijaké záväzné pravidlo, ale len odkaz na možnosť zmluvných štátov uľahčiť zlúčenie rodiny.

63 — Článok 3 ods. 4 písm. b) smernice pravdepodobne aj z tohto dôvodu objasňuje, že členské štáty, pokiaľ sú zmluvnými stranami Európskej sociálnej charty a/alebo Európskeho dohovoru o právnom postavení migrujúcich pracovníkov, môžu podliehať vo vzťahu k migrujúcim pracovníkom z iných zmluvných štátov rozsiahlejším povinnostiam v súvislosti so zlúčením rodiny, ako sú tie, ktoré vyplývajú len zo smernice [a článku 8 EDLP].

78. Ani pri zohľadnení Európskej sociálnej charty a iných medzinárodných dohovorov teda nemožno odvodiť právo rodinných príslušníkov tretích štátov na zlúčenie ich rodiny v hostiteľskom štáte. Rada a Komisia však pripúšťajú, že takéto právo možno výnimočne uznať na základe dôkladného hodnotenia všetkých okolností konkrétneho prípadu. Komisia z toho oprávnene vyvodzuje, že právo Spoločenstva nemôže pripustiť nijaké rámcové obmedzenia prisťahovania

detí, ale musí ponechať dostatočný voľný priestor pre takéto výnimočné prípady.⁶⁴

b) Preskúmanie napadnutých ustanovení

79. Z tohto dôvodu je potrebné skúmať napadnuté ustanovenia v tom smere, či ponechávajú dostatočný voľný priestor na ich uplatnenie v súlade s ľudskými právami v prípade, keď ochrana rodinného života výnimočne zakladá nárok na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte.

80. Na rozdiel od stanoviska čiastočne zastávaného Parlamentom však táto výnimka nemusí byť výslovne zakotvená v jednotlivých ustanoveniach. Ako totiž Parlament na inom mieste uznal a ako to uviedli aj iné zúčastnené osoby, predpisy práva Spoločenstva sú v súlade so základnými právami, ak je možný výklad, ktorý vytvára požadovaný stav zlučiteľnosti so základnými právami.⁶⁵

81. Výklad v súlade so základnými právami zaväzuje samozrejme aj členské štáty pri preberaní smerníc. Sú povinné dbať o to, aby nevychádzali z výkladu smernice, ktorý by bol v rozpore so základnými právami chránenými právnym poriadkom Spoločenstva alebo s inými všeobecnými zásadami práva Spoločenstva.⁶⁶ Zákonodarca Spoločenstva to výslovne vyjadril v odôvodnení č. 2 smernice, keď uviedol, že prijme opatrenie, ktoré je v súlade s ľudskoprávnu ochranou rodiny.

82. Na rozdiel od stanoviska zastávaného v určitých pasážach Parlamentom teda v tejto veci nie je podstatné, aké opatrenia chcú členské štáty prípadne prijať, aby využili voľný priestor napadnutých ustanovení, ale to, ktoré vnútroštátne predpisy sú s prihliadnutím na výklad ustanovení práva Spoločenstva v súlade s ľudskými právami prípustné.

O článku 4 ods. 1 poslednom pododseku smernice

83. Článok 4 ods. 1 posledný pododsek smernice stanovuje, že pri dieťati staršom

64 — Podobné stanovisko zaujal rakúsky Verfassungsgerichtshof k ľudskoprávnym požiadavkám na rakúske právo vo svojom náleze z 8. októbra 2003, G 119, 120/03-13 (http://www.vfgh.gv.at/presse/G119_13_03.pdf, s. 20 a nasl.).

65 — Rozsudok z 13. júla 1989, Wachauf, 5/88, Zb. s. 2609, bod 19.

66 — Rozsudok zo 6. novembra 2003, Lindqvist, C-101/01, Zb. s. I-12971, bod 87, pozri aj rozsudok z 26. apríla 2005, Stichting „Goed Wonen“, C-376/02, Zb. s. I-3445, bod 32.

ako 12 rokov, ktoré prichádza nezávisle od svojej ostatnej rodiny, môže členský štát predtým, ako povolí vstup a pobyt podľa tejto smernice, overiť, či dieťa spĺňa požadovanú mieru integrácie. Táto právna úprava by bola s ochranou rodiny zlučiteľná vtedy, ak požiadavka miery integrácie pripúšťa zlúčenie rodiny, pokiaľ je to odôvodnené na základe dôkladného hodnotenia konkrétneho prípadu požadovaného ESLP.

84. Parlament to považuje za vylúčené, keďže výraz požadovaná miera integrácie nenecháva žiaden priestor na zohľadnenie záujmov rodiny.⁶⁷ Jeho názor však nie je správny. Miera integrácie opisuje, v akom rozsahu je prisťahovalec v hostiteľskom štáte integrovaný, resp. sa tam môže integrovať. Pritom ide o záujmy hostiteľského štátu na integrácii prisťahovalcov do vlastnej spoločnosti, ale aj o záujem prisťahovalca, aby nežil v izolácii. Rodina môže zohrávať úlohu na oboch stranách, najmä pokiaľ v hostiteľskom štáte už žije veľa dobre integrovaných rodinných príslušníkov.

85. Požiadavka miery integrácie dovoľuje najmä zohľadnenie nároku na zlúčenie

rodiny existujúceho vo výnimočnom prípade. Členské štáty musia totiž výraz požadovaná miera integrácie konkretizovať, aby ho mohli uplatniť. Konkretizáciu nemožno vykonať svojvoľne, ale musí sa orientovať na obsah pojmu a ciele požadovanej miery integrácie, ako aj na ľudskoprávne požiadavky v oblasti zlúčenia rodiny.

86. Dostatočne široká definícia požadovanej miery integrácie zodpovedá navyše aj systematickej súvislosti smernice, ktorá je usporiadaná na to, aby boli pri nevyhnutných rozhodnutiach dôkladne zohľadnené záujmy rodiny a najmä detí. Podľa článku 17 smernice členské štáty v prípade odmietnutia žiadosti, odobratia alebo odmietnutia obnoviť povolenie na pobyt alebo v prípade odsunu garanta alebo jeho rodinných príslušníkov náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov dotknutej osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte, ako aj existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu. Okrem toho podľa článku 5 ods. 5 členské štáty pri posudzovaní žiadosti náležito zohľadnia najlepšie záujmy maloletých detí. Preto sa právne pojmy smernice majú v prípade pochybností vykladať tak, aby podoba ich prebratia do vnútroštátneho právneho poriadku ponechala priestor na úvahu, ktorý bude zodpovedať vyššie uvedeným ustanoveniam.

67 — Týmto smerom mieri aj Parlamentom spomenutá kritika siete expertov na základné práva angažovaných Komisiou, ktorá sa nachádza v jej výročnej správe 2003, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf, s. 55.

87. Cieľ článku 4 ods. 1 posledného pododseku smernice takémuto výkladu nebráni.

Je pravdou, že požadovaná miera integrácie má podľa odôvodnenia č. 12 zohľadniť schopnosť detí integrovať sa v ranom veku a podporiť získanie všeobecného vzdelania a jazykových znalostí v škole. To však nevyklučuje, aby bolo splnenie požadovanej miery integrácie v osobitných prípadoch viazané aj na iné kritériá.

88. Z tohto dôvodu pojem požadovaná miera integrácie dovoľuje zohľadniť aj osobitné prípady, v ktorých sa výnimočne vyskytuje ľudskoprávny nárok na prisťahovanie detí starších ako 12 rokov s cieľom zlúčenia rodiny. Vnútroštátne harmonizačné opatrenia sú s právom Spoločenstva zlučiteľné len vtedy, keď ponechávajú aj túto možnosť.

89. Článok 4 ods. 1 posledný pododsek smernice vykladaný takýmto spôsobom rešpektuje ľudskoprávnu ochranu rodiny. S týmto žalobným dôvodom preto Parlament nemôže uspieť.

O článku 4 ods. 6 smernice

90. Členské štáty môžu podľa článku 4 ods. 6 smernice v rámci stanovenia odlišného

postupu požadovať, aby boli žiadosti o zlúčenie rodiny maloletých detí podľa vnútroštátnych právnych predpisov platných v čase prebratia smernice⁶⁸ podané pred dovŕšením pätnásteho roku veku. V prípade podania žiadosti po dovŕšení pätnásteho roku povolia členské štáty, ktoré uplatnia túto výnimku, vstup a pobyt týchto detí z iných dôvodov ako z dôvodu zlúčenia rodiny.

91. Na rozdiel od Parlamentu zastáva Rada názor, že aj túto právnu úpravu možno vykladať v súlade s ľudskými právami. Podobne ako článok 4 ods. 1 posledný pododsek smernice má aj článok 4 ods. 6 za cieľ čo možno najskoršie prisťahovanie dieťaťa, čím sa má podporiť integrácia detí v hostiteľskom štáte. Veková hranica sa orientuje na navštevovanie školy, ktoré napomáha integráciu.

92. Navyše podľa názoru Rady môžu aj deti po dovŕšení pätnásteho roku veku žiť spolu s ich rodičmi, keďže členské štáty, ktoré uplatňujú túto výnimku, povolia podľa článku 4 ods. 6 druhej vety smernice vstup a pobyt týchto detí z iných dôvodov ako z dôvodu zlúčenia rodiny. Rada tvrdí, že podľa znenia tohto ustanovenia je pri rozhodovaní vnútroštátnych orgánov o pobyte

68 — Podľa údajov Rady sa zodpovedajúca veková hranica nachádza len v rakúskom práve.

z iných dôvodov vylúčený akýkoľvek voľný priestor („*marge de manoeuvre*“). Keďže sa majú vziať do úvahy všetky iné dôvody, je potrebné počítať s tým, že väčšina takýchto žiadostí bude schválená.

93. Parlament sám pripúšťa, že „iné dôvody“ zahŕňajú aj humanitárne úvahy. K nim možno zaradiť — ako správne zdôrazňuje Komisia — nielen typické prípady vojnových utečencov a utečencov v rámci občianskych vojen, ale aj nároky na zlúčenie rodiny, ktoré možno odôvodniť na základe ľudských práv. Zodpovedajúce povolenia na pobyt existujú pravdepodobne vo väčšine, ak nie dokonca vo všetkých členských štátoch. Nie sú však zaručené právom Spoločenstva. Preto je možné, že jednotlivé členské štáty takúto možnosť v ich prisťahovaleckom práve nepoznajú, a tým u nich neexistuje „iný dôvod“, ktorý by umožnil prisťahovanie starších detí požadované z hľadiska ľudských práv. Asi aj z tohto dôvodu sa Rada na rozdiel od Komisie vyhýba potvrdeniu takehoto vnútroštátneho nároku.

94. Napriek tomu je však výklad článku 4 ods. 6 smernice v súlade s ľudskými právami možný: druhú vetu totiž možno chápať aj tak, že pri zlúčení rodiny, ktoré je odôvod-

nené na základe ľudských práv, zaväzuje členské štáty, aby pripustili zodpovedajúcu možnosť prisťahovania.

95. Podobne ako vyššie navrhovaný výklad článku 4 ods. 1 posledný pododsek smernice by aj výklad článku 4 ods. 6 prispel k ponechaniu priestoru na uplatnenie článku 5 ods. 5 a článku 17.⁶⁹

96. Preto možno aj článok 4 ods. 6 smernice vykladať v súlade s ľudskými právami. Parlament preto nemôže ani s týmto žalobným dôvodom uspieť.

O článku 8 smernice

97. Článok 8 prvý odsek smernice ponecháva členským štátom možnosť stanoviť pre prisťahovanie rodinných príslušníkov oprávnený pobyt v trvaní dvoch rokov. Druhý odsek povoľuje dokonca čakaciu dobu troch rokov po podaní žiadosti o zlúčenie rodiny,

69 — Pozri bod 86 vyššie.

ak v čase prijatia smernice zohľadňujú právne predpisy dotknutého členského štátu v oblasti zlúčenia rodiny jeho prijímaciu kapacitu.

98. Rada sa odvoláva na to, že čakacie doby sú všeobecne obvyklým nástrojom prístahovaleckej politiky. K tomu je potrebné dodať, že čakacie doby môžu byť prípustné takmer vo všetkých prípadoch zlúčenia rodiny. Ľudskoprávny nárok na zlúčenie rodiny v hostiteľskom štáte sa však vyznačuje práve tým, že vzniká vo výnimočnom prípade na základe osobitných okolností. Takéto okolnosti môžu viesť aj k tomu, že ďalšie vyčkávanie už nemožno požadovať.⁷⁰ Z tohto dôvodu je potrebné skúmať, či článok 8 smernice dostatočne pamätá na takýto prípad.

99. Parlament to považuje za vylúčené, zatiaľ čo najmä Komisia predkladá veľmi podrobné návrhy na výklad, ktorý by bol v súlade s ľudskými právami. V tejto súvislosti je potrebné najskôr konštatovať, že úprava čakacích dôb — na rozdiel od už skúmaných ustanovení o vekových hraniciach — neobsahuje nijaké oporné body pre zohľadnenie ľudskoprávných požiadaviek v súvislosti so zlúčením rodiny.

100. V nadväznosti na neurčité právne pojmy „môžu“ (prvý odsek) a „môže“ (druhý odsek) by však mohol prísť do úvahy výklad možností voľby ponúkaných smernicou, ktorý by bol v súlade s ľudskými právami.

101. Tým vzniká otázka, či stačí, keď právo Spoločenstva ponechá vnútroštátnym zákonodarcom voľný priestor na to, aby z vlastnej iniciatívy umožnili z hľadiska ľudských práv požadované preskúmanie okolností konkrétneho prípadu alebo či znenie zodpovedajúceho ustanovenia práva Spoločenstva musí obsahovať aspoň nejaký oporný bod pre takéto preskúmanie. Rozhodujúce sú v tejto súvislosti úvahy týkajúce sa príslušnej zodpovednosti zákonodarcu Spoločenstva a vnútroštátnych parlamentov za dodržiavanie ľudských práv a právnej jednoznačnosti.

102. Pri výklade s prihliadnutím na článok 63 druhý odsek ES ako na súčasť právneho základu pre splnomocnenie, ktorý odkazuje na medzinárodné záväzky, ďalej s prihliadnutím na odôvodnenie č. 2 smernice, podľa ktorého je smernica v súlade so základnými právami a zohľadňuje základné zásady, ktoré boli uznané najmä v článku 8 EDĽP a Charty základných práv, ako aj s prihliadnutím na všeobecné právne zásady práva Spoločenstva, by výrazy „môžu“

⁷⁰ — Pozri nález rakúskeho Verfassungsgerichtshof z 8. októbra 2003, už citovaný v poznámke pod čiarou 64, pod III. bod 2 písm. c).

a „môže“ znamenali, že členské štáty môžu čakacie doby požadovať len pri rešpektovaní výnimiek v prípadoch tvrdosti, ktoré je potrebné zohľadniť podľa článku 8 EDLP.

Súdnemu dvoru. Pokus o výklad článku 8 smernice, ktorý by bol v súlade s ľudskými právami, preto problémy nanajvýš presunie.

103. Takýto výklad výrazov „môžu“ a „môže“ je síce možný, ale nemožno k nemu bezprostredne dospieť. V prvom rade totiž článok 8 smernice definuje voľný priestor zákonodarcov členských štátov vo vzťahu k zákonodarcovi Spoločenstva tým, že upravuje výnimky z práva na zlúčenie rodiny zavedeného sekundárnym právom. Výrazy „môžu“ a „môže“ teda znamenajú, že členské štáty sú vo vzťahu k zákonodarcovi Spoločenstva oprávnené stanoviť čakacie doby v trvaní do dvoch, resp. ďalších troch rokov. Ak to členský štát takpovediac jednodimenzionálne preberie, t. j. bez rešpektovania svojich záväzkov vyplývajúcich z ľudských práv, budú právne úpravy členských štátov týkajúce sa čakacích dôb prijaté takisto bez možnosti zohľadnenia prípadov tvrdosti, ktorú požaduje súdna prax ESLP. Vnútroštátne správne orgány budú musieť takéto zákony uplatniť. Žiaden priestor by pritom nezostal ani na uplatnenie článku 5 ods. 5 a článku 17 smernice. Porušeniu základných a ľudských práv by sa mohlo v príslušných prípadoch tvrdosti zabrániť len prostredníctvom právnej ochrany poskytovanej súdom — za určitých okolností po predložení veci

104. Odkaz na ľudské práva v odôvodnení č. 2 smernice k takémuto nesprávnemu jednodimenzionálnemu prebratiu dokonca prispieva. Namiesto toho, aby boli členským štátom pripomenuté ich záväzky vo vzťahu k základným a ľudským právam, toto odôvodnenie totiž konštatuje, že smernica — tak, ako je formulovaná — je so základnými a ľudskými právami zlučiteľná. Ak sa členské štáty spoľahnú na hodnotenie zákonodarcu Spoločenstva, nemajú žiaden dôvod uvažovať o základných a ľudských právach, ktoré nie sú obsiahnuté v texte smernice.

105. Článok 8 smernice je preto tak, ako je formulovaný, prinajmenšom zavádzajúci. Jeho nezrozumiteľnosť kvôli nezohľadneniu prípadov tvrdosti zvyšuje riziko porušenia ľudských práv. Za tieto porušenia nesú zodpovednosť nielen zákonodarcovia členských štátov, ale aj zákonodarca Spoločenstva. Požiadavka ochrany ľudských práv a právnej jednoznačnosti tým vedie k rozporu článku 8 smernice s právom Spoločenstva.

3. O rovnosti zaobchádzania

106. Parlament tvrdí, že rozlišovanie medzi mladšími a staršími deťmi, medzi deťmi a manželmi ako aj z hľadiska smernice prípustné rozdiely pri prebratí smernice v rôznych členských štátoch porušujú zásadu rovnosti zaobchádzania.

107. Nezávisle od článku 14 EDLP, na ktorý sa odvoláva Parlament, vytvoril Súdny dvor všeobecnú tézu o rovnosti v práve Spoločenstva, ktorá sa v judikatúre označuje aj ako všeobecná zásada rovnosti, zásada rovnosti zaobchádzania alebo zákaz diskriminácie. Táto zásada znamená, že s porovnateľnými situáciami nemožno zaobchádzať rôzne a s rôznymi situáciami nemožno zaobchádzať rovnako, ibaže by bolo takéto zaobchádzanie objektívne odôvodnené.⁷¹ Pritom musí byť rozlišovanie primerané vzhľadom na sledovaný cieľ.⁷²

108. Článok 21 Charty základných práv výslovne zakazuje osobitné formy diskriminácie, akými sú najmä diskriminácia na základe veku. Napriek tomu, že Charta základných práv ešte nemá záväzné právne účinky porovnateľné s právnymi účinkami primárneho práva⁷³, poskytuje ako prameň poznania práva prinajmenšom vysvetlenie základných práv zaručených právnym poriadkom Spoločenstva.⁷⁴ Pri tejto smernici je navyše potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že podľa jej odôvodnenia č. 2 má byť zlučiteľná so základnými právami, ako sú okrem iného uznané v Charte. Takisto odôvodnenie č. 5 členským štátom výslovne ukladá, aby túto smernicu vykonali bez diskriminácie na základe veku. Pri použití zásady rovnosti na smernicu je preto potrebné klásť osobitný dôraz na zákaz diskriminácie na základe veku.

109. Nie každé rozlišovanie podľa veku je však zároveň zakázanou diskrimináciou na

71 — Rozsudky z 20. septembra 1988, Španielsko/Rada, 203/86, Zb. s. 4563, bod 25; zo 17. júla 1997, SAM Schiffahrt a Stapf, C-248/95 a C-249/95, Zb. s. I-4475, bod 50; z 13. apríla 2000, Karlsson a i., C-292/97, Zb. s. I-2737, bod 39; z 12. marca 2002, Omega Air a i., C-27/00 a C-122/00, Zb. s. I-2569, bod 79; z 9. septembra 2003, Milk Marque a National Farmers' Union, C-137/00, Zb. s. I-7975, bod 126; z 9. septembra 2004, Španielsko/Komisia, C-304/01, Zb. s. I-7655, bod 31, a zo 14. decembra 2004, Swedish Match, C-210/03, Zb. s. I-11893, bod 70.

72 — Rozsudky Súdu prvého stupňa z 23. marca 1994, Huet, T-8/93, Zb. s. II-103, bod 45; z 2. marca 2004, Di Marzio/Komisia, T-14/03, Zb. VS s. IA-43, II-167, bod 83, a z 15. februára 2005, Pyres, T-256/01, Zb. VS s. IA-23, II-99, bod 61. K „pozitívnej diskriminácii“ pozri aj rozsudky zo 6. júla 2000, Abrahamsson a Anderson, C-407/98, Zb. s. I-5539, bod 55, a z 30. septembra 2004, Briheche, C-319/03, Zb. s. I-8807, bod 31.

73 — To zdôrazňuje aj Súd prvého stupňa vo svojich rozsudkoch z 28. októbra 2004, Lutz Herrera/Komisia (T-219/02 a T-337/02, Zb. VS s. IA-319, II-1407, bod 88), a Pyres (už citovaný v poznámke pod čiarou 72, bod 66) pri zaobchádzaní s vekovými hranicami, ale bez diskusie o požiadavkách všeobecnej zásady rovnosti na vekové hranice.

74 — V tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano 8. februára 2001, BECTU, (C-173/99, rozsudok z 26. júna 2001, Zb. s. I-4881, bod 28); generálny advokát Léger 10. júla 2001, Hautala (C-353/99 P, rozsudok zo 6. decembra 2001, Zb. s. I-9565, body 82 a 83); generálny advokát Mischio 20. septembra 2001, Booker Aquaculture a Hydro Seafood (C-20/00 a C-64/00, rozsudok z 10. júla 2003, Zb. s. I-7411, bod 126), generálny advokát Póiares Maduro z 29. júna 2004, Nardone (C-181/03 P, rozsudok z 13. januára 2005, Zb. s. I-199, bod 51), ako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott 14. októbra 2004, Berlusconi a i. (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, rozsudok z 3. mája 2005, Zb. s. I-3565, poznámka pod čiarou 83), a z 27. januára 2005, Housiaux (C-186/04, rozsudok z 21. apríla 2005, Zb. s. I-3299, poznámka pod čiarou 11).

základe veku. Kladenie dôrazu na nevyhnutnú ochranu detí svedčí o tom, že vek môže byť objektívnym znakom rôznych situácií, s ktorými sa nesmie zaobchádzať rovnako. Aj vekové hranice preto možno odôvodniť objektívnymi hľadiskami.⁷⁵

dieťa uplatneniu požiadavky miery integrácie. Dieťa sa totiž môže prisťahovať v mladšom veku alebo spoločne s rodičom či iným dieťaťom.

a) O deťoch starších ako 12 rokov

110. V súvislosti s článkom 4 ods. 1 posledným pododsekom smernice je potrebné najskôr poukázať na to, že toto ustanovenie nerozlišuje medzi mladšími a staršími deťmi všeobecne, ale umožňuje podriaďiť deti staršie ako 12 rokov dodatočnej požiadavke, ktorou je požadovaná miera integrácie, *ak prichádzajú nezávisle od svojej ostatnej rodiny*. Nejde teda len o samotnú vekovú hranicu, ale o iným spôsobom definované rozlišovanie, v ktorom je vek jedným z viacerých rozlišovacích kritérií uplatňovaných kumulatívne.

112. Nerovnaké zaobchádzanie so samostatne prichádzajúcimi deťmi staršími ako 12 rokov a s inými deťmi môže byť odôvodnené objektívnymi dôvodmi. Podľa odôvodnenia č. 12 smernice je účelom článku 4 ods. 1 posledný pododsek, aby bolo deťom umožnené prisťahovať sa do hostiteľského štátu čo možno v najmladšom veku, aby sa tak zvýšili ich predpoklady na integráciu. Za tým stojí legitímny cieľ členských štátov spočívajúci v čo možno najlepšej integrácii prisťahovalcov. Hodnotiaci úsudok, že mladšie deti sú schopné ľahšej integrácie, patrí do oblasti úvahy zákonodarcu Spoločenstva.

111. Ak si rodiny želajú prisťahovanie *samotných* detí starších ako 12 rokov, zakladá sa to spravidla na ich slobodnom rozhodnutí. Nie sú nútené vystavovať ich

113. Rozlišovanie je aj primerané. Zvolený prostriedok je vhodný, keďže pri zlúčení znevýhodňuje rodiny, ktoré nechali svoje deti vyrastať v krajine pôvodu a až neskôr to napravujú. Existencia miernejšieho prostriedku nie je zrejmä. Právna úprava nie je ani neprimeraná vo vzťahu k jej cieľom, najmä keď sa vezmú do úvahy možnosti rodín nechať deti prisťahovať sa bez uplatnenia požadovanej miery integrácie.

75 — Pre Súdny dvor bol nedostatok vekovej hranice — aj keď takýto príklad je pravidlom v zmysle služobného poriadku — dokonca dôvodom na zrušenie verejnej súťaže: rozsudok z 22. marca 1972, Costacurta/Komisia (78/71, Zb. s. 163, bod 9 a nasl.).

114. Ak by výnimočne boli dané osobitné okolnosti, ktoré by bránili skoršiemu prisťahovaniu dieťaťa alebo prisťahovaniu spoločne s inými členmi rodiny, museli by sa zohľadniť pri výklade, definovaní a uplatnení požadovanej miery integrácie. V opačnom prípade by sa bez objektívnych dôvodov vzťahovali na rozdielne situácie rovnaké požiadavky.

115. Takýmto výkladom je teda článok 4 ods. 1 posledný pododsek smernice zlučiteľný so zásadou rovnosti.

b) O deťoch starších ako 15 rokov

116. Veková hranica podľa článku 4 ods. 6 smernice je iného druhu ako hranica článku 4 ods. 1 posledného pododseku. Zahŕňa totiž *každé* prisťahovanie detí, ktoré dovŕšili pätnásť rokov skôr, ako bola podaná žiadosť o zlúčenie rodiny. Dotknuté sú preto aj rodiny, ktoré sa nemohli vedome rozhodnúť, že nechajú dieťa prisťahovať pred dovŕšením vekovej hranice, napr. rodiny, ktoré sa zlúčili až v tomto časovom okamihu.

117. Málo presvedčivý je názor Komisie, že aj v tomto prípade mohli rodiny prostredníctvom včasného podania žiadostí o zlúčenie zamedziť hroziacej nevýhode. Smernica totiž podrobuje žiadosť o prisťahovanie rodinných príslušníkov rôznym požiadavkám. Tak podľa článku 3 ods. 1 musí byť garant držiteľom povolenia na pobyt vydaného na obdobie minimálne jedného roka a mať odôvodnené vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt. Podľa článku 7 musí mať dostatočné ubytovanie, zdravotné poistenie pre rodinných príslušníkov a trvalý a dostatočný príjem. Ak tieto predpoklady nie sú splnené, môže byť žiadosť zamietnutá. Z tohto dôvodu prisťahovanie dotknutých detí spravidla nie je v dispozícii jednotlivých rodín. Ide teda napokon o vekovú hranicu bez zohľadnenia ďalších kritérií.

118. Aj v takýchto prípadoch však môže záujem hostiteľských štátov na integrácii odôvodniť nerovnaké zaobchádzanie vyplývajúce z vekovej hranice. Zákonodarca totiž môže vychádzať z predpokladu, že integrácia týchto mladistvých je s veľkou pravdepodobnosťou podstatne ťažšia ako integrácia mladších detí.

119. Navyše po zlúčení rodiny bývajú dotknutí mladiství už len krátku dobu ako maloletí so svojimi rodičmi, týmto spôsobom však môžu získať oprávnenie na pobyt bez toho, aby museli splniť podmienky pre dospelých. Aj pri okamžitom vstupe po

podaní žiadosti by boli pri hranici plnoletosti vo veku 18 rokov už len tri roky maloletými. Smernica však pripúšťa dobu spracovania žiadosti v trvaní deväť mesiacov, ktorá sa môže vo výnimočných prípadoch dokonca ešte dodatočne predĺžiť. Mladiství, ktorí sa prisťahujú, preto môžu byť pri vstupe takmer plnoletými. Nemožno teda vylúčiť, že deti s minimálnym pobytom ako rodinní príslušníci získajú vlastné oprávnenie na pobyt — či už z toho dôvodu, že členský štát pri dosiahnutí plnoletosti neukončí pobyt podľa článku 16 ods. 1 písm. a) smernice, alebo preto, že judikatúra ESLP k odlúčeniu rodín, ktoré spolu žijú v hostiteľskom štáte, bráni ukončeniu pobytu.⁷⁶

spravidla menej odkázané na svojich rodičov ako mladšie deti, neexistuje žiadna pochybnosť, že vzhľadom na jeho ciele je primeraná.

121. Pokiaľ by však osobitné okolnosti konkrétneho prípadu napriek tomu vyžadovali prisťahovanie v rámci zlúčenia rodiny, dôjde k uplatneniu ľudskoprávne odôvodneného nároku na prisťahovanie.⁷⁷

122. Preto je na základe výkladu, ktorý je v súlade s ľudskými právami, rozlišovanie v článku 4 ods. 6 smernice odôvodnené objektívnymi dôvodmi.

c) O rozlišovaní medzi manželmi a deťmi

120. Za týchto okolností možno vekovú hranicu považovať za vhodný a potrebný rozlišovací znak. Ak sa vezme do úvahy, že deti po dovŕšení pätnásteho roku veku sú

123. Parlament napáda aj to, že hoci deti staršie ako 12 rokov musia spĺňať požadovanú mieru integrácie, neplatí to už pre manžela. Potreba ochrany je pri maloletých deťoch spravidla väčšia ako pri dospelých manželoch. Rada naproti tomu zdôrazňuje,

⁷⁶ — Podľa ustálenej judikatúry ESLP, ak je osoba vykázaná z krajiny, v ktorej bývajú jej blízki príbuzní, môže to predstavovať zásah do práva na rešpektovanie rodinného života, porovnaj rozsudky ESLP zo 16. decembra 2004, Radovanovic/Rakúsko (§ 30); z 2. augusta 2001, Boulif v. Švajčiarsko (*Zbierka rozsudkov a rozhodnutí* 2001-IX, § 39), ako aj z 18. februára 1991, Moustaqim/Belgicko (*Series A* no. 193, s. 18, § 36).

⁷⁷ — Pozri bod 94 vyššie.

že cieľom tejto právnej úpravy je využitie lepších predpokladov na integráciu malých detí.

priestor, ktorý môžu tieto členské štáty samy vyplniť. Článok 63 druhý odsek Zmluvy obsahuje v tejto súvislosti dokonca právno-politické poverenie.⁷⁸ Vytvorenie voľného priestoru však nevyhnutne vedie k tomu, že právne úpravy jednotlivých členských štátov sa rôznia. To môže predstavovať porušenie zásady rovnosti.⁷⁹

124. Zákonodarca Spoločenstva bol však oprávnený vychádzať z toho, že postavenie manželov a detí nie je porovnateľné. Manželstvo je napríklad zriadené na celoživotné spoločenstvo. Rozlišovanie medzi manželmi a deťmi preto neporušuje zásadu rovnosti.

C — Zhrnutie

d) O námietkach proti definícii možností voľby

125. Parlament napokon vidí v možnostiach voľby, ktoré sa ponúkajú členským štátom, porušenia zásady rovnosti. Vzhľadom na úpravy možností voľby a rôzne doby stanovené na ich využitie môže sa podľa Parlamentu zaobchádzať s porovnateľnými prípadmi v rôznych členských štátoch rôzne.

127. Na záver možno konštatovať, že žaloba je neprípustná, pretože nie je možné oddelené napadnutie ustanovení vytýkaných Parlamentom. Ak by však Súdny dvor skúmal vec samú, bolo by potrebné zrušiť článok 4 ods. 6 smernice, a to z dôvodu, že sa neuskutočnila porada s Parlamentom, a článok 8 smernice z dôvodu porušenia ľudského práva na ochranu rodinného života.

126. Parlament však nesprávne posúdil, že Spoločenstvo nie je povinné plne harmonizovať právo v oblasti zlúčenia rodiny. Naopak môže členským štátom ponechať voľný

⁷⁸ — Pozri bod 41 vyššie.

⁷⁹ — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2003, Häsle, C-127/00, Zb. s. I-14781, bod 35 a nasl.

V — O trovách

konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žaloba musí byť zamietnutá ako neprípustná, je opodstatnené rozhodnúť, že Parlament znáša vlastné trovy konania a je povinný nahradiť trovy konania Rady.

128. Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy

129. Podľa článku 69 ods. 4 rokovacieho poriadku Komisia a Spolková republika Nemecko, ktorí vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania.

VI — Návrh

130. Z týchto dôvodov Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol takto:

1. Žaloba sa zamietá.
2. Európsky parlament je povinný nahradiť trovy konania Rady Európskej únie a znášať vlastné trovy konania.
3. Spolková republika Nemecko a Komisia Európskych Spoločenstiev znášajú vlastné trovy konania.