NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
L. A. GEELHOED
prednesené 27. apríla 2006 [1]

I — Úvod

1. Prejednávaná vec opäť raz kladie citlivú otázku týkajúcu sa podmienok, za ktorých môžu rodinní príslušníci občanov Spoločenstva z krajín, ktoré nie sú členmi Európskej únie, žiadať o právo na pobyt v členskom štáte Európskej únie. Osobitne sa týka otázky, či tieto osoby musia mať legálny pobyt v Európskej únii skôr, ako môžu žiadať o práva, ktoré majú podľa sekundárneho práva Spoločenstva, tak ako to rozhodol Súdny dvor vo veci Akrich [2]. Alebo naopak, či stačí, aby preukázali svoj príbuzenský vzťah s občanom Európskej únie, tak ako to rozhodol Súdny dvor vo veci MRAX [3]?

2. V mojom návrhu vo veci Akrich som spomenul základnú dilemu, ktorá existuje vzhľadom na právne postavenie a práva týchto osôb. Na jednej strane štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Spoločenstva, odvodzujú práva z právnych predpisov, ktoré upravujú voľný pohyb osôb v rámci Spoločenstva. Na druhej strane pri zatiaľ neexistujúcej úplnej harmonizácii v oblasti prisťahovalectva si členské štáty ponechávajú právomoc stanoviť pravidlá týkajúce sa prvého povolenia na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na ich územie a *ipso facto* na územie Európskej únie.

3. Rovnaká dilema existuje v prejednávanej veci, aj keď v úplne rozdielnej skutkovej súvislosti ako vo veci Akrich. Ide o rozdiely týkajúce sa spôsobu, akým pán Akrich a pani Yunying Jia vstúpili na územie dotknutého členského štátu, rozdiely v dotknutom príbuzenskom vzťahu, rozdiely v osobnom správaní štátneho príslušníka tretej krajiny žiadajúceho o právo na pobyt a rozdiely v uplatniteľných ustanoveniach práva Spoločenstva.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Rozsudok z 23. septembra 2003, C-109/01, Zb. s. I-9607.

3 — Rozsudok z 25. júla 2002, C-459/99, Zb. s. I-6591.

II — Relevantné ustanovenia práva Spoločenstva

4. Prejednávaná vec sa zameriava na práva, ktoré štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Spoločenstva, ktorí využili svoje právo usadiť sa podľa článku 43 ES, odvodzujú zo smernice 73/148 [4]. V tejto súvislosti sú relevantné tieto ustanovenia smernice.

Článok 1 ods. 1 stanovuje:

„Členské štáty konajúc tak, ako je to stanovené v tejto smernici, zrušia obmedzenia pohybu a pobytu:

a) štátnych príslušníkov členských štátov, ktorí sa usadili, alebo ktorí majú záujem sa usadiť v inom členskom štáte na účely pokračovania v činnosti ako súkromí podnikatelia, alebo ktorí majú záujem poskytovať služby v tom štáte;

...

d) príbuzní takých štátnych príslušníkov v líniách predkov alebo potomkov [priami predkovia a priami potomkovia takýchto štátnych príslušníkov — *neoficiálny preklad*] a ich manželky/manželia, ktorí sú na nich závislí, bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.“

Článok 3

„1. Členské štáty poskytnú osobám uvedeným v článku 1 právo vstupu na ich územie jedine na základe platného identifikačného preukazu alebo pasu.

2. Od rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi členských štátov, nesmú byť požadované žiadne vstupné víza alebo na nich kladené rovnocenné požiadavky. Členské štáty budú poskytovať takým osobám všetky prostriedky potrebné pre získanie akýchkoľvek potrebných víz.“

4 — Smernica Rady z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb (Ú. v. ES L 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167).

Článok 4 ods. 3

„Rodinnému príslušníkovi, ktorý nie je štátnym príslušníkom žiadneho členského štátu, bude vydaný doklad o pobyte, ktorý bude mať rovnakú platnosť ako povolenie vydané pracovníkovi, na ktorom je závislý."

Článok 6

„Členský štát môže požadovať od žiadateľa o povolenie na pobyt alebo práva na pobyt iba:

a) preukaz totožnosti alebo pas, s ktorým vstúpil/la na jeho územie;

b) dôkaz, že on alebo ona prišli ako osoby zaradené do [patriace do — *neoficiálny preklad*] určitej triedy uvádzanej v článkoch 1 a 4."

Článok 8

„Členské štáty sa neodchýlia z ustanovení tohto nariadenia s výnimkou dôvodov na základe verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia."

III — Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

5. Žalobkyňa v konaní vo veci samej, pani Jia, ktorá je čínskou štátnou príslušníčkou, sa narodila v roku 1940 a v súčasnosti je na starobnom dôchodku. Jej syn, Shenzhi Li, ktorý je takisto čínskym štátnym príslušníkom, je manželom Svanji Schallehn, nemeckej štátnej príslušníčky. Pani Svanja Schallehn prevádzkuje vo Švédsku cestovnú kanceláriu ako samostatne zárobkovo činná osoba. Manželský pár má legálny pobyt vo Švédsku od roku 1995 a obidvaja manželia majú povolenia na pobyt, ktoré platia do 3. júla 2006.

6. Dňa 2. mája 2003 veľvyslanectvo Švédska v Pekingu udelilo pani Jia turistické vízum s platnosťou do 21. augusta 2003 s jedným vstupom do schengenského priestoru a na pobyt maximálne na 90 dní. Pani Jia vstúpila do schengenského priestoru cez letisko Stockholm-Arlanda 13. mája 2003 so svojím národným cestovným pasom a turistickým

vízom. Krátko pred uplynutím platnosti svojho víza podala 7. augusta 2003 žiadosť o vydanie povolenia na pobyt na úrade Migrationsverket (švédsky imigračný úrad) s odôvodnením, že je závislým rodinným príslušníkom občana Európskej únie.

7. Na podporu svojej žiadosti uviedla pani Jia svoju finančnú situáciu v Číne. So svojím manželom poberajú v Číne starobné dôchodky vo výške približne 1 000 až 1 100 švédskych korún (SEK) mesačne (približne 110 až 120 eur), ktoré im nestačia na živobytie. Vzhľadom na skutočnosť, že žiadna ďalšia finančná pomoc od čínskych orgánov nie je možná, neboli by schopní uhrádzať svoje potreby bez finančnej podpory ich syna a jeho manželky. Pani Jia predložila potvrdenie o príbuzenskom vzťahu medzi ňou a jej synom, ktoré vydal Beijing Notary Public Office (pekingský verejný notársky úrad) a potvrdenie od China Forestry Publishing House (vydavateľstvo čínskeho lesného hospodárstva), ktoré preukazuje jej finančnú závislosť na synovi a neveste.

8. Dňa 7. apríla 2004 Migrationsverket zamietol žiadosť pani Jia o povolenie na pobyt a nariadil, aby bola vrátená do krajiny pôvodu alebo do inej krajiny, okrem prípadu, ak preukáže, že by ju prijala iná krajina. Zastával názor, že na preukázanie hospodárskej závislosti je potrebné predložiť dokument vydaný príslušným úradom krajiny pôvodu, ktorý preukazuje závislosť žiadateľa na podpore svojho príbuzného žijúceho vo Švédsku. Potvrdenie, ktoré predložila pani Jia, nebolo vydané príslušným úradom. Samotnú skutočnosť, že jej syn jej posiela peniaze a pomáha jej iným spôsobom, nie je možné považovať za dostatočný dôvod na to, aby bola považovaná za finančné závislú na svojom synovi v rozsahu, v akom to požaduje právo. Ani skutočnosť, že životná úroveň pani Jia by bola vo Švédsku vyššia, neznamená, že tu existuje hospodárska závislosť.

9. Dňa 14. mája 2004 podala pani Jia odvolanie na Utlänningsnämnden (komisia pre odvolania podané cudzincami) proti rozhodnutiu Migrationsverket.

10. Dňa 3. septembra 2003 udelil Migrationsverket manželovi pani Jia, pánovi Yupu Li, vízum platné s jedným vstupom do Švédska na pobyt maximálne na 180 dní. Dňa 10. marca 2004 podal pán Li žiadosť o povolenie na pobyt na základe toho istého dôvodu ako jeho manželka. Dňa 17. septembra 2004 Migrationsverket jeho žiadosť zamietol. Pán Li sa proti tomuto rozhodnutiu odvolal na Utlänningsnämnden.

11. Po zamietnutí žiadosti o povolenie na pobyt zo strany Migrationsverket predložila pani Jia svoj prípad Európskej komisii. V liste

zo 7. mája 2004 zaslanom švédskemu stálemu zastupiteľstvu pri Európskej únii Komisia uviedla, že sa zdá, že rozhodnutie Migrationsverket je v rozpore s článkom 1 ods. 1 písm. d) a článkom 4 ods. 3 smernice 73/148, článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDĽP") a judikatúrou Súdneho dvora, osobitne vo veci MRAX [5]. Pani Jia bola podľa názoru Komisie oprávnená žiadať o povolenie na pobyt s rovnakou dobou platnosti, akú majú povolenia vydané jej nemeckej neveste a jej čínskemu synovi.

12. V odpovedi na list Komisie Migrationsverket uviedol, že pojem „závislý na podpore" znamená, že musí existovať skutočná potreba finančných prostriedkov alebo iného príspevku, ktorý sa pravidelne poskytuje príbuzným v členskom štáte, a že rozhodujúcou je potreba podpory v krajine pôvodu, a nie potreba podpory v prípade usadenia sa v členskom štáte. Závislosť sa musí tiež preukázať potvrdením alebo inými dokumentmi, pokiaľ možno potvrdením o závislosti vydaným úradmi krajiny pôvodu. Samotný záväzok občana Európskej únie a jeho manžela/manželky podporovať svojich priamych predkov mu nestačí na to, aby mohol dospieť k záveru, že tu existuje závislosť, ktorá je nevyhnutná pre vydanie povolenia na pobyt. Tento názor oznámila švédska vláda Komisii v liste z 21. júna 2004.

13. Vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania Utlänningsnämnden kladie otázku, či sa rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Akrich [6], podľa ktorého musí mať štátny príslušník tretej krajiny legálny pobyt v Spoločenstve, aby mohol požívať práva stanovené v článku 10 nariadenia č. 1612/68, uplatní za iných okolností, akými sú okolnosti v prejednávanej veci. Inými slovami, vyjadruje tento rozsudok všeobecne platnú zásadu, že práva príbuzného občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, vstúpiť do členského štátu a zdržovať sa v ňom, ktorá vyplýva zo Zmluvy o ES a zo sekundárnych právnych predpisov Spoločenstva, vznikajú len vtedy, ak tento štátny príslušník tretej krajiny má legálny pobyt v členskom štáte podľa vnútroštátnych právnych predpisov a potom cestuje s občanom Európskej únie, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb nie ako pracovník, ale ako samostatne zárobkovo činná osoba, alebo cestuje, aby sa k nemu začlenil? Navyše, základnou otázkou položenou v rozsudku Akrich je, čo predstavuje pojem „legálny pobyt". Utlänningsnämnden sa ďalej pýta, čo je potrebné rozumieť pod skutočným stavom závislosti a či podľa článku 6 smernice

5 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

6 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 2.

73/148 je k potvrdeniu o príbuzenskom vzťahu navyše potrebné požadovať dôkaz o existencii závislosti.

14. Na základe toho Utlänningsnämnden rozhodol položiť podľa článku 234 ES Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. a) Má sa článok 10 nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 vzhľadom na rozsudok vyhlásený Súdnym dvorom vo veci C-109/01 vykladať tak, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je príbuzným pracovníka, ako je to v prejednávanej veci, musí mať legálny pobyt v Spoločenstve, aby získal právo na trvalý pobyt v tejto krajine s týmto pracovníkom? Má sa článok 1 smernice 73/148/EHS vykladať tiež tak, že právo na pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je príbuzným občana Únie, závisí od jeho legálneho pobytu v Spoločenstve?

   b) Ak sa smernica 73/148/EHS má vykladať tak, že podmienkou na to, aby sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je členom rodiny občana Únie, mohol dovolávať práva na pobyt v zmysle smernice, je skutočnosť, že má legálny pobyt v Spoločenstve, znamená to, že táto osoba musí mať platné povolenie na pobyt, ktoré jej umožňuje alebo môže umožniť pobyt v jednom z členských štátov? Ak nemá povolenie na trvalý pobyt, postačuje povolenie na pobyt z iného dôvodu, počas viac alebo menej dlhého obdobia, alebo ako vo veci prejednávanej na Utlänningsnämnden stačí, aby člen rodiny, ktorý žiada o povolenie na pobyt, mal platné vízum?

   c) Ak člen rodiny občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, nemôže využiť právo na trvalý pobyt v zmysle smernice 73/148/EHS z dôvodu, že v Spoločenstve nemá legálny pobyt, predstavuje odmietnutie vydať mu povolenie na pobyt obmedzenie práva občana Únie usadiť sa, stanoveného v článku 43 ES?

   d) Ak člen rodiny občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, nemôže využiť právo na trvalý pobyt v zmysle smernice 73/148/EHS z dôvodu, že v Spoločenstve nemá legálny pobyt, predstavuje vyhostenie členov rodiny občana Únie z toho dôvodu, že žiadosti

o vydanie vnútroštátneho povolenia na pobyt nemožno vyhovieť po vstupe do Švédska, obmedzenie práva občana Únie usadiť sa, stanoveného v článku 43 ES?

2. a) Má sa článok 1 ods. 1 písm. d) smernice 73/148/EHS vykladať v tom zmysle, že pod pojmom „ktorí sú na nich závislí" treba chápať to, že člen rodiny občana Únie je na ňom hospodársky závislý preto, aby vo svojej krajine pôvodu alebo v krajine, kde sa obvykle zdržiava, dosiahol aspoň slušnú životnú úroveň?

b) Má sa článok 6 písm. b) smernice 73/148 vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu požadovať, aby člen rodiny občana Únie, ktorý tvrdí, že je závislý na tomto občanovi alebo na jeho manželovi/manželke, predložil dokumenty, ktoré okrem záväzku občana Únie starať sa o túto osobu, preukazujú skutočný stav závislosti?

15. Písomné pripomienky predložili pani Jia, belgická, slovenská, švédska a holandská vláda a vláda Spojeného kráľovstva a Komisia. S výnimkou belgickej a slovenskej vlády sa títo účastníci konania vyjadrili tiež ústne na pojednávaní 21. februára 2006.

IV — Tvrdenia účastníkov konania a vedľajších účastníkov konania

A — *O postavení Utlänningsnämnden podľa článku 234 ES*

16. Pred posúdením otázok položených Utlänningsnämnden uvádza švédska vláda dôvody, na základe ktorých si myslí, že tento orgán sa má považovať za „súd" v zmysle článku 234 ES a prečo má teda právomoc predložiť žiadosť o rozhodnutie o prejudiciálnej otázke podľa tohto ustanovenia. Uvádza, že Utlänningsnämnden je správnym orgánom s kvázi-súdnymi právomocami, ktorý prejednáva odvolania proti rozhodnutiam prijatým Migrationsverket. Je zriadený zákonom, má trvalú povahu a jeho predseda a zástupca predsedu musia mať právnické vzdelania s predchádzajúcou súdnou praxou. Konanie a hmotnoprávne pravidlá, ktoré uplatňuje, sú stanovené zákonom. Jeho rozhodnutia sú záväzné a nie je možné sa proti nim odvolať. Konania majú

kontradiktórnu povahu. Utlänningsnämnden musí dodržiavať zásadu rovnosti každého pred zákonom a poskytovať záruky nestrannosti a objektivity. Rozhodnutia prijíma nezávisle, hoci za okolností stanovených zákonom má možnosť predložiť niektoré veci vláde.

B — *O požiadavke legálneho pobytu (otázky 1a až 1d)*

17. Pani Jia sa snaží odlíšiť jej vec od veci Akrich poukázaním na to, že v čase podania žiadosti o povolenie na pobyt mala platné vízum a nikdy predtým nebola zo Švédska vyhostená. Podľa švédskeho práva bola oprávnená zdržiavať sa na švédskom území počas prejednávania jej žiadosti. Tvrdí, že ani dotknuté ustanovenia Spoločenstva nestanovujú požiadavku pobytu. Článok 6 smernice 73/148 nevyžaduje, aby mal žiadateľ vízum, keď chce požiadať o povolenie na pobyt. O takéto povolenie je možné požiadať aj po vstupe na územie daného členského štátu. Tvrdí, že zamietnutie povolenia na pobyt v takom prípade, akým je jej prípad, predstavuje porušenie článku 43 ES.

18. Švédska a slovenská vláda a Komisia s týmto názorom v zásade súhlasia. Podľa nich možnosť závislých rodinných príslušníkov občanov Spoločenstva, ktorí využili svoje právo na voľný pohyb, dovolávať sa práva na pobyt, nezávisí od požiadavky predchádzajúceho legálneho pobytu. Žiadna takáto požiadavka nie je v smernici 73/148 stanovená. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Akrich by sa malo vykladať reštriktívne a je potrebné ho vysvetľovať konkrétnymi skutkovými okolnosťami uvedenej veci. Stanovenie predchádzajúcej podmienky, že rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí vstupujú do členského štátu priamo z tretej krajiny, musia získať povolenie na pobyt v členskom štáte pôvodu občana Spoločenstva, by viedlo k neodôvodnenému obmedzeniu práva tohto občana na voľný pohyb a bolo by v rozpore s cieľmi článku 43 ES a smernicou 73/148. Ako uviedol Súdny dvor v rozsudku MRAX, právo týchto príbuzných pobývať so štátnym príslušníkom členského štátu je odvodené od samotného príbuzenského vzťahu. Títo účastníci konania navrhujú v dôsledku toho zápornú odpoveď na prvú otázku.

19. Vlády Holandska a Spojeného kráľovstva majú opačný názor. Holandská vláda rozlišuje medzi prisťahovalectvom štátnych príslušníkov tretích krajín na územie Spoločenstva a „pokračujúcim prisťahovalectvom" („doormigratie") do iného členského štátu v rámci Spoločenstva. Kým neskôr uvedené spadá takmer celkom do právomoci Spoločenstva, skôr uvedené spadá do vnútroštátnej právomoci. Podľa tohto názoru sú členské štáty zodpovedné za prvé povolenie na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na úze-

mie Spoločenstva na základe individuálneho posúdenia. V tejto súvislosti musia dodržiavať svoje povinnosti podľa článku 8 EDĽP. Právo Spoločenstva sa nesmie vykladať tak, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí nemajú platné povolenie na pobyt, sa môžu vyhnúť uplatneniu vnútroštátneho prisťahovaleckého práva. Obidve tieto vlády sú toho názoru, že pravidlo stanovené v rozsudku Akrich, podľa ktorého legálny pobyt je podmienkou pre to, aby sa štátmi príslušníci tretích krajín mohli dovolávať práv, ktoré im priznáva článok 10 nariadenia č. 1612/68, sa uplatní aj v súvislosti so smernicou 73/148. Táto smernica neupravuje vstup na územie členských štátov zo štátov, ktoré nie sú súčasťou Spoločenstva. Pokiaľ má smernica za cieľ uľahčiť pohyb v rámci Spoločenstva, nie je možné v prejednávanej veci tvrdiť, že odmietnutie udeliť povolenie na pobyt pani Jia má odstrašujúci účinok na jej nevestu pri výkone jej práv podľa článku 43 ES.

20. Pokiaľ ide o „legálny pobyt", holandská vláda zastáva názor, že tento pojem sa v každom prípade vzťahuje na situácie, keď štátny príslušník tretej krajiny má povolenie na pobyt na účely zlúčenia rodiny s občanom Spoločenstva, má dlhodobý pobyt alebo má porovnateľné postavenie. Tento pojem sa naopak nevzťahuje na osoby, ktoré majú len vízum alebo ktoré majú povolenie zostať na území členského štátu počas prejednávania ich žiadosti o povolenie na pobyt. Povolenie voľného pohybu v rámci Spoločenstva osobám nachádzajúcim sa v takýchto situáciách by znamenalo, že členský štát by musel povoliť vstup štátnemu príslušníkovi tretej krajiny bez toho, aby ho individuálne posúdil. To nemohlo byť zámerom normotvorcu Spoločenstva. Vláda Spojeného kráľovstva je striktnejšieho názoru a tvrdí, že „legálny pobyt" musí byť stanovený vnútroštátnym právom. Smernica 73/148 nemôže poskytovať štátnemu príslušníkovi tretej krajiny väčšie právo, než aké mu je priznané v inom členskom štáte.

C — O požiadavke závislosti (otázky 2a a 2b)

21. Pani Jia zastáva názor, že pojmy „závislosť" a „dosiahnutie aspoň slušnej životnej úrovne" spolu súvisia. Podľa nej pojem „závislosť" znamená, že osoba, ktorá má právo na pobyt, v skutočnosti preberá zodpovednosť za podporu člena rodiny. Tvrdí, že dostatočným spôsobom preukázala, že je skutočne závislá na svojom synovi a svojej neveste.

22. Švédska vláda tvrdí, že na závislosť sa má pozerať so zreteľom na situáciu v krajine pôvodu a že musí existovať skutočná potreba pravidelnej finančnej podpory. V opačnom prípade by táto podmienka stanovená v článku 1 ods. 1 písm. d) smernice 73/148 bola pozbavená svojho potrebného účinku, pretože jej cieľom je obmedzenie okruhu rodinných príslušníkov, ktorí môžu zostať

s migrujúcim občanom Spoločenstva. Podmienka bola tiež výslovne ponechaná v smernici 2004/38 [7]. Stav závislosti musí byť určený vzhľadom na okolnosti prípadu na základe konkrétnych a objektívnych skutočností. Členské štáty sú oprávnené žiadať preukázanie stavu závislosti najmä, analogicky s článkom 4 ods. 3 písm. e) smernice 68/360 [8], predložením dokumentu vydaného príslušným úradom v krajine pôvodu. Samotné čestné prehlásenie občana Spoločenstva, na ktorom je člen rodiny závislý, nestačí. Toto stanovisko zastáva belgická a slovenská vláda a vláda Spojeného kráľovstva.

23. Komisia naopak tvrdí, že stav hospodárskej závislosti sa musí posúdiť v členskom štáte, v ktorom má občan Spoločenstva bydlisko. Pokiaľ by krajina pôvodu rodinného príslušníka z tretej krajiny bola považovaná za smerodajnú, obmedzilo by to značným spôsobom okruh osôb, ktoré majú nárok na zlúčenie rodiny s občanmi Spoločenstva a obmedzilo by to ich právo na pohyb v rámci Spoločenstva. To, či táto podpora je alebo nie je postačujúca na to, aby zaručila slušnú životnú úroveň v členskom štáte, je irelevantné, pretože jediným kritériom je hospodárska závislosť. Pokiaľ ide o predloženie dôkazov, Komisia je toho názoru, že členské štáty musia prijať každý dôkaz, ktorý je možné poskytnúť na preukázanie stavu skutočnej hospodárskej závislosti. Keďže môže byť zložité predložiť takýto dôkaz v čase podania žiadosti o udelenie práva na pobyt, jediný dôkaz, ktorý je možné uznať v danom čase, je záväzok zo strany občana Spoločenstva alebo jeho manžela/manželky podporovať dotknutého rodinného príslušníka. V prejednávanej veci Komisia zastáva názor, že pani Jia sa musí považovať za závislú na svojom synovi a svojej neveste.

V — Prípustnosť

24. Švédska vláda tým, že sa zaoberala postavením Utlänningsnämnden podľa článku 234 ES, implicitne vzniesla otázku prípustnosti otázok predložených týmto orgánom.

25. Kritériá uplatňované Súdnym dvorom pri posudzovaní toho, či orgán podávajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania je súdom na účely článku 234 ES, sú ustálené. Tieto kritériá zahŕňajú faktory ako napríklad to, či je orgán zriadený zákonom, či má trvalú povahu, či je jeho súdna právomoc

7 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005. s. 46).

8 — Smernica Rady 68/360/EHS z 15. októbra 1968 o odstránení prekážok pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 13; Mim. vyd. 05/001, s. 27).

záväzná, či je konanie pred ním kontradiktórne, či uplatňuje právne pravidlá a či je nezávislý.[9] Na základe informácií predložených švédskou vládou nemám žiadne pochybnosti o tom, že Utlänningsnämnden spĺňa tieto kritériá. Zdá sa, že svojím postavením a organizáciou je porovnateľný s orgánom, ktorý podal žiadosť o rozhodnutie v prejudiciálnom konaní vo veci Abrahamsson[10], o ktorom Súdny dvor rozhodol, že je súdom v zmysle článku 234 ES. Otázky sú teda prípustné.

VI — Problém v širšom zmysle

A — *Úvod*

26. Tak ako v už citovanej veci Akrich, aj prípad pani Jia poukazuje na značné napätie, ktoré existuje vo vzťahu k právnemu postaveniu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Európskej únie. Toto napätie vyplýva z právomocí členských štátov v oblasti prisťahovalectva na jednej strane a z ustanovení Spoločenstva týkajúcich sa voľného pohybu osôb v rámci Spoločenstva na strane druhej. Právomoc členských štátov v oblasti prisťahovalectva znamená, že prvé povolenie na vstup štátneho príslušníka tretej krajiny na ich územie a územie Európskej únie je predmetom predchádzajúceho individuálneho posúdenia dotknutej osoby. Existujúce právo Spoločenstva týkajúce sa voľného pohybu osôb naproti tomu priznáva práva na vstup a pobyt manželovi/manželke a niektorým ďalším rodinným príslušníkom občanov Európskej únie vykonávajúcim právo na voľný pohyb v rámci Spoločenstva bez ohľadu na štátnu príslušnosť rodinných príslušníkov.

27. Zdá sa, že Súdny dvor vo svojom rozsudku Akrich tento problém vyriešil, keď uviedol, že nariadenie č. 1612/68 zahŕňa len voľný pohyb v rámci Spoločenstva, ale nevyjadruje sa k právam štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Únie, pokiaľ ide o vstup na územie Spoločenstva. Súdny dvor ďalej rozhodol, že na to, aby bolo možné vykonávať práva priznané takýmto štátnym príslušníkom tretích krajín, musí mať dotknutá osoba legálny pobyt v členskom štáte v čase, keď sa sťahuje do iného členského štátu, do ktorého sa sťahuje alebo sa presťahoval občan Únie.[11] Súdny dvor teda po tom, ako vymedzil vnútroštátne právomoci a právomoci Spoločenstva týmto spôsobom, pokračoval v určení okolností, za ktorých sa má táto vnútroštátna právomoc vykonávať a odkázal na právo na ochranu rodinného života stanovené v článku 8 EDĽP.

9 — Pozri okrem iného rozsudky z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, Zb. s. 261; z 19. októbra 1995, Job Centre, C-111/94, Zb. s. I-3361, bod 9; zo 17. septembra 1997, Dorch Consult, C-54/96, Zb. s. I-4961, bod 23, a z 30. novembra 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Zb. s. I-10497, bod 24.

10 — Rozsudok zo 6. júla 2000, Abrahamsson, C-407/98, Zb. s. I-5539, pozri body 28 až 38.

11 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 2, body 49 a 50.

28. Tento rozsudok sa líši od ostatných rozsudkov z obdobia pred, ako aj po jeho vyhlásení, v ktorých Súdny dvor jednoznačne rozhodol, že práva štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú za manžela/manželku štátneho príslušníka členského štátu, na vstup na územie členského štátu a na pobyt tam, sa odvodzujú len od rodinných vzťahov. [12]

B — *Vymedzenie právomoci*

29. Určitý stupeň nejasnosti týkajúci sa rozsahu právomoci členských štátov vo vzťahu k povoleniu na vstup príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, ktorí využili alebo si želajú využiť svoje právo na voľný pohyb, tak pretrváva. Konkrétne je nejasné, či stanovisko Súdneho dvora v rozsudku Akrich môže byť vysvetlené osobitnými okolnosťami danej veci, alebo či pravidlo stanovené v tomto rozsudku je všeobecne uplatniteľné. Situáciu navyše komplikuje otázka, či sú členské štáty na *základe práva Spoločenstva* povinné rešpektovať právo na rodinný život zakotvené v článku 8 EDĽP. Podľa môjho názoru je preto nevyhnutné postaviť problém, o ktorý ide vo veci týkajúcej sa pani Jia, do širšej súvislosti a hľadať riešenie, ktoré je prijateľné pre vnútroštátne orgány a súdy a ktoré je zlučiteľné s rozdelením právomocí v oblasti prisťahovalectva. V snahe nájsť riešenie podrobnejšie preskúmam rôzne právne parametre, ktoré sú v tomto probléme relevantné. V tejto súvislosti budem odkazovať tiež na súčasné právne predpisy Spoločenstva, ktoré boli prijaté v súvislosti s povolením na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín na územie Únie.

30. Prvý z týchto parametrov sa týka rozdelenia právomoci vo vzťahu k prisťahovalectvu do Únie a pohybu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci Únie, vrátane rodinných príslušníkov občanov členských štátov, ktorí využili svoje právo na pohyb v rámci Únie. Článok 3 ES, ktorý vymenováva činnosti, ktoré má vykonať Spoločenstvo na účely dosiahnutia cieľov stanovených v článku 2 ES, jasne rozlišuje medzi vnútornou a vonkajšou zložkou voľného pohybu osôb. Zatiaľ čo článok 3 ods. 1 písm. c) ES upravuje vytvorenie vnútorného trhu charakterizovaného zrušením prekážok pre voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu medzi členskými štátmi, článok 3 ods. 1 písm. d) ES upravuje opatrenie týkajúce sa vstupu a pohybu osôb, ako je to uvedené v hlave IV, ktorá sa týka vízovej, azylovej a prisťahovaleckej politiky a iných politík, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb.

12 — Rozsudky MRAX, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 59, a zo 14. apríla 2005, Komisia/Španielsko, C-157/03, Zb. s. I-2911, bod 28.

31. Vnútorné hľadisko je v plnom rozsahu upravené právom Spoločenstva. Voľný pohyb občanov Únie, teda osôb, ktoré majú štátnu príslušnosť členského štátu, v rámci územia členských štátov je zaručený na úrovni Zmluvy v spojení s článkami 18 ES, 19 ES, 43 ES a 49 ES, z ktorých všetky majú priamy účinok, v spojení so sekundárnymi právnymi predpismi Spoločenstva prijatými na účely vykonania týchto ustanovení, osobitne s nariadením č. 1612/68, smernicou 68/360, smernicou 73/148 a smernicami 90/364, 90/365 a 93/96. [13] Ako logický dôsledok práv priznaných občanom Spoločenstva vykonávajúcim hospodárske činnosti v iných členských štátoch upravujú tieto predpisy Spoločenstva tiež práva rodinných príbuzných bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť, na pohyb a pobyt s primárnym nositeľom tohto práva vyplývajúceho z právneho poriadku Spoločenstva.

32. Vonkajšia zložka tejto oblasti politiky, ktorá bola zavedená do Zmluvy o ES až Amsterdamskou zmluvou (ktorá nadobudla platnosť 1. mája 1999), naopak nepriznáva priamo uplatniteľné práva, ale upravuje právne základy pre legislatívny program harmonizácie vnútroštátnych právnych predpisov okrem iného upravujúcich prisťahovalectvo a kontroly na vonkajších hraniciach Únie. Konkrétne článok 61 písm. a) ES zdôrazňuje blízky vzťah medzi vnútornou a vonkajšou zložkou voľného pohybu osôb, keď Rade nariaďuje prijať „opatrenia na zabezpečenie voľného pohybu osôb v súlade s článkom 14 v spojitosti s priamo nadväzujúcimi sprievodnými opatreniami týkajúcimi sa kontroly na vonkajších hraniciach, azylu a prisťahovalectva...". Aj keď bolo prijatých niekoľko krokov na účely uskutočnenia záverov zo zasadnutia Európskej rady v Tampere z 15. a 16. októbra 1999 a následného Haagskeho programu z novembra 2004 [14], harmonizácia v tejto oblasti nie je zďaleka úplná. Zo súčasného stavu práva Spoločenstva je zjavné, že členské štáty si ponechávajú právomoc vo vzťahu k väčšine aspektov právnych predpisov týkajúcich sa prisťahovalectva.

33. Konkrétne to znamená, že je na členských štátoch, aby rozhodli o prvom povolení vstupu osôb z tretích krajín na svoje územie podľa kritérií stanovených vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch. To znamená, že sú oprávnené povoliť vstup štátnemu príslušníkovi tretej krajiny až po individuálnom posúdení dotknutej osoby, čo sa v skutočnosti vo všeobecnosti uplatňuje vo väčšine členských štátov. Ak sa povolí vstup na územie členského štátu, ktorý je súčasťou schengenského priestoru, majú všetky tieto osoby právo na pohyb v rámci vnútorných hraníc medzi týmito členskými štátmi. Právo

13 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15), smernica 68/360, už citovaná v poznámke pod čiarou 8, smernica 73/148, už citovaná v poznámke pod čiarou 4, smernica Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu (Ú. v. ES L 180, s. 26; Mim. vyd. 20/001, s. 3), smernica Rady 90/365/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu pre zamestnané osoby a samostatne zárobkovo činné osoby po skončení ich pracovnej činnosti (Ú. v. ES L 180, s. 28; Mim. vyd. 20/001, s. 5) a smernica Rady 93/96/EHS z 29. októbra 1993 o práve študentov na pobyt (Ú. v. ES L 317, s. 59; Mim. vyd. 06/002, s. 250).

14 — Obidva dokumenty sa nachádzajú na http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm.

na pobyt v členskom štáte je však upravené právom Spoločenstva, ako aj vnútroštátnym právom v závislosti od štátnej príslušnosti a právneho postavenia dotknutej osoby.

34. Za určitých okolností môže výkon práv, ktoré rodinní príslušníci migrujúceho občana Spoločenstva, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, odvodzujú priamo od predmetných predpisov Spoločenstva, zasahovať do právomoci členských štátov v oblasti prisťahovalectva. Ide o prípad, o aký ide aj v prejednávanej veci, keď rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, vstupuje do členského štátu a žiada o právo na pobyt na základe práva Spoločenstva aj napriek tomu, že dotknutej osobe nemusel byť legálne povolený vstup na územie tohto členského štátu na účely dlhodobého pobytu. Vzhľadom na túto skutočnosť je zjavne nevyhnutné vymedziť rozsah obidvoch právomocí.

35. Tento problém nie je možné vyriešiť samotným uplatnením mechanizmu prednosti práva Spoločenstva pred kolidujúcim vnútroštátnym právom. Problém by mal byť skôr postavený v zmysle vedľa seba existujúcich, avšak navzájom sa prekrývajúcich právomocí. Ako je to uznané v článku 61 písm. a) ES, existuje tu zjavný funkčný vzťah medzi umožnením voľného pohybu v rámci Spoločenstva v oblasti bez vnútorných hraníc, ako to vyžaduje článok 14 ES, a existenciou spoľahlivých a bezpečných kontrol na vonkajších hraniciach tejto oblasti. V tejto súvislosti je možné nájsť podobnosť so vzťahom, ktorý existuje medzi voľným pohybom tovaru v rámci Spoločenstva a existenciou spoločného colného sadzobníka a spoločnej obchodnej politiky vo vzťahu k tovarom, ktoré sú dovážané do Spoločenstva. Aj napriek tomu, že vnútroštátne prisťahovalecké právo ešte nebolo (celkom) harmonizované a rozdiely a odlišnosti môžu pretrvávať, je zjavné, že pokiaľ sa nedosiahne dostatočný stupeň harmonizácie, bude voľný pohyb všetkých osôb v rámci vnútorného trhu bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť závisieť od dôvery členských štátov, ktorú majú navzájom vo vzťahu k svojim politikám a praxi pri udeľovaní povolenia na vstup štátnym príslušníkom tretích krajín na ich územie.

C — *Existujúce právne predpisy Spoločenstva, ako ich vykladal Súdny dvor*

36. Druhý bod, ktorý je potrebné preskúmať, sa týka presného rozsahu práv priznaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Spoločenstva, v rôznych predpisoch Spoločenstva, ktoré upravujú voľný pohyb pracovníkov, samostatne zárobkovo činných osôb a poskytovateľov služieb. Konkrétne ide o otázku, či právo vstúpiť do členského štátu a právo mať tam pobyt sú priznané nielen bez ohľadu na štátnu príslušnosť rodinného

príslušníka, ale tiež bez ohľadu na to, či vstupuje do hostiteľského štátu z iného členského štátu alebo priamo z tretej krajiny.

37. Zo znenia ustanovení priznávajúcich práva na vstup a pobyt rodinných príslušníkov z tretích krajín nie je možné v tomto ohľade vyvodiť potrebné závery. Článok 10 nariadenia č. 1612/68 o slobode pohybu pracovníkov, ako aj článok 1 smernice 73/148 o slobode pohybu samostatne zárobkovo činných osôb okrem iného povoľujú, aby manželia/manželky pracovníkov alebo samostatne zárobkovo činných osôb a priami predkovia takých štátnych príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť bývali spolu s pracovníkom, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu a ktorý je zamestnaný na území iného členského štátu, alebo sa presťahovali a bývali so štátnym príslušníkom členského štátu, ktorý sa usadil alebo sa chce usadiť v inom členskom štáte, aby tu mohol vykonávať hospodárske činnosti. [15]

38. Ako bolo uvedené vyššie, judikatúra Súdneho dvora v tejto oblasti nie je celkom jednoznačná. Súdny dvor prijal veľkorysý, ako aj obmedzujúci prístup k podmienkam, za akých je možné dovolávať sa práv priznaným v sekundárnych právnych predpisoch Spoločenstva štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Spoločenstva.

39. Veľkorysý prístup bol vyjadrený v rozsudku MRAX, v ktorom Súdny dvor uviedol, že právo na vstup na územie členského štátu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou štátneho príslušníka členského štátu, vyplýva zo samotného príbuzenského vzťahu. Súdny dvor síce poukázal na to, že článok 3 ods. 2 smernice 68/360 a článok 3 ods. 2 smernice 73/148 umožňujú, aby členské štáty podmienili výkon tohto práva udelením víza (ktoré je definované ako oprávnenie udelené alebo rozhodnutie prijaté členským štátom, ktoré sa vyžaduje pre vstup na jeho územie) [16], uviedol však, že rovnaké ustanovenia vyžadujú, aby členské štáty umožnili dotknutým osobám získanie nevyhnutných víz. Politika členského štátu poslať späť na svoje hranice štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Spoločenstva a ktorý sa usiluje o vstup na jeho územie bez toho, aby mal platný preukaz totožnosti, cestovný pas alebo vízum, pokiaľ je schopný preukázať svoju totožnosť a manželský zväzok a pokiaľ neexistuje žiadny dôkaz o tom, že predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo verejné zdravie, je okrem iného v rozpore s článkom 3 smernice 68/360 a článkom 3 smernice 73/148, vykladaných v zmysle zásady proporciona-

15 — To isté platí pre rodinných príslušníkov poskytovateľov služieb, ktorých neuvádzam, aby som veľmi nezaťažoval hlavný text.

16 — Túto definíciu obsahuje článok 5 nariadenia Rady (ES) č. 2317/95 z 25. septembra 1995 o určení tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov víza [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 234, s. 1).

lity. [17] Súdny dvor ďalej uviedol, že článok 4 smernice 68/360 a článok 6 smernice 73/148 je potrebné vykladať tak, že členský štát nie je oprávnený zamietnuť udeliť povolenie na pobyt a vydať príkaz na vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý môže preukázať svoju totožnosť a svoje manželstvo so štátnym príslušníkom členského štátu, len na základe toho, že vstúpil protiprávne na územie dotknutého členského štátu. [18]

40. Tento rozsudok sa podstatným spôsobom odlišuje od rozsudku Súdneho dvora vo veci Akrich, v ktorom Súdny dvor zvolil obmedzenejší prístup. Táto vec sa týkala marockého štátneho príslušníka, ktorý sa nelegálne zdržiaval v Spojenom kráľovstve a ktorý sa počas svojho pobytu dopustil niekoľkých trestných činov a bol z toho dôvodu vyhostený. Pán Akrich sa protiprávne vrátil do Spojeného kráľovstva a oženil sa s britskou ženou. Po šiestich mesiacoch práce v Írsku sa tento manželský pár pokúsil vrátiť do Spojeného kráľovstva, pričom sa dovolával práv, ktoré článok 10 nariadenia č. 1612/68 priznáva manželom/manželkám pracovníkov Spoločenstva, ako ho vyložil Súdny dvor vo veci Singh [19]. Súdny dvor zdôraznil, že nariadenie č. 1612/68 sa vzťahuje len na voľný pohyb v *rámci* Spoločenstva a že sa nevyjadruje k právam štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Únie, pokiaľ ide o vstup na územie Spoločenstva. Na to, aby štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Spoločenstva, mohol v takých situáciách, ako bola situácia v spore vo veci samej, využívať práva stanovené v článku 10 nariadenia č. 1612/68, musí mať legálny pobyt v členskom štáte v čase, keď sa sťahuje do iného členského štátu, do ktorého sa sťahuje alebo do ktorého sa už presťahoval občan Únie. [20]

41. Vo veci Komisia/Španielsko [21], ktorá bola rozhodnutá viac ako rok po veci Akrich, týkajúcej sa španielskych formalít, ktoré museli spĺňať štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi migrujúcich občanov Spoločenstva, predtým, ako mohli požiadať o povolenie na pobyt, však Súdny dvor opäť zvolil prístup použitý vo veci MRAX. Pripomenul, že právo na vstup na územie členského štátu štátnym príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou štátneho príslušníka členského štátu, vyplýva zo samotného príbuzenského vzťahu. Dospel k záveru, že požiadavka pobytového víza stanovená španielskou právnou úpravou ako predpoklad pre získanie povolenia na pobyt, a teda aj zamietnutie vydania tohto povolenia štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom štátneho príslušníka Spoločenstva, z dôvodu, že mal najprv požiadať o pobytové víza na španielskom konzuláte svojho posledného pobytu, predstavuje také opatrenie, ktoré je v rozpore s ustanoveniami

17 — Rozsudok MRAX, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, body 59 až 62.

18 — Tamže, bod 80.

19 — Rozsudok zo 7. júla 1992, C-370/90, Zb. s. I-4265.

20 — Rozsudok Akrich, už citovaný v poznámke pod čiarou 2, body 49 a 50.

21 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 12.

smerníc 68/360, 73/148 a 90/365.[22] Súdny dvor vo svojom rozsudku neodkázal na vec Akrich.

42. V judikatúre existuje teda zjavný rozpor, ktorý je dôsledkom rôznych prístupov vo veci MRAX a Komisia/Španielsko na jednej strane a veci Akrich na strane druhej. A práve tento rozdiel v prístupe bol v skutočnosti podnetom pre Utlänningsnämnden, aby predložil prejednávanú vec Súdnemu dvoru.

43. Základnou otázkou položenou vo veci Akrich je, či sa pravidlo stanovené v tomto rozsudku uplatní len vtedy, ak je vnútroštátnymi orgánmi preukázané, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území členského štátu protiprávne. To by naznačovalo, že pravidlo sa uplatní nielen vtedy, ak má osoba legálny pobyt, ale tiež vtedy, ak sa osoba nenachádza na území členského štátu nelegálne. V tomto prípade, vychádzajúc z prístupu vo veci MRAX, by rodinný vzťah s migrujúcim občanom EÚ postačoval na získanie práva vstúpiť na územie členského štátu a mať tam pobyt.

44. Tento zúžený výklad rozsudku Akrich by sa mohol opierať o bod 50 rozsudku, v ktorom Súdny dvor výslovne odkazuje na „situáciu, akou je situácia v spore vo veci samej", ako na kontext, v ktorom sa toto pravidlo uplatní. Na opačný smer však poukazuje tvrdenie v predchádzajúcom bode rozsudku, v ktorom Súdny dvor jednoznačne uvádza, že príslušné ustanovenia Spoločenstva sa vzťahujú len na voľný pohyb v rámci Spoločenstva a že sa nevyjadrujú k povoleniu na vstup na územie Spoločenstva.

45. V zmysle týchto úvah je potrebné dospieť k záveru, že súčasný právny stav, pokiaľ ide o podmienky, za akých sa štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi migrujúcich občanom EÚ, môžu dovolávať práv, ktoré im priznáva nariadenie č. 1612/68 a smernica 73/148, sa nezdá byť celkom konzistentný.

D — *Rodinný život a voľný pohyb*

46. Pri posudzovaní práv štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, na vstup a pobyt na území členského štátu prikladá Súdny dvor vo svojej judikatúre značnú dôležitosť aj ochrane rodinného života zaručenej článkom 8 EDĽP.

22 — Bod 38.

47. Vo veci Carpenter [23] bola Súdnemu dvoru položená otázka, či je s právom Spoločenstva zlučiteľné rozhodnutie orgánov Spojeného kráľovstva o vyhostení štátnej príslušníčky Filipín, ktorej pobyt prekročil dobu platnosti jej turistického víza a ktorá následne uzavrela manželstvo so štátnym príslušníkom Spojeného kráľovstva. Vzhľadom na to, že neskôr menovaný poskytoval určité služby v iných členských štátoch, ale robil tak z krajiny svojho pôvodu, pani Carpenter sa nemohla dovolávať práv, ktoré smernica 73/148 priznáva štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú manželmi/manželkami občanov Spoločenstva. Súdny dvor teda ďalej posudzoval, či právo na pobyt v prospech manžela/manželky je možné odvodiť zo zásad alebo iných pravidiel práva Spoločenstva.

48. Po zistení, že činnosti pána Carpentera spadajú do pôsobnosti článku 49 ES, Súdny dvor konštatoval, že „normotvorca Spoločenstva uznal potrebu zabezpečiť ochranu rodinného života štátnych príslušníkov členských štátov, aby boli zrušené prekážky vo výkone základných slobôd zabezpečených Zmluvou, tak ako to osobitne vyplýva z ustanovení nariadení a smerníc Rady, ktoré sa týkajú voľného pohybu pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb v rámci Spoločenstva“. [24] Súdny dvor ďalej uviedol, že „odlúčenie manželov Carpenterovcov by sa nepriaznivo prejavilo na ich rodinnom živote a v dôsledku toho i na podmienkach výkonu základnej slobody pána Carpentera. Táto sloboda by sa totiž nemohla plne uplatniť, ak by bol pán Carpenter odrádzaný od jej výkonu prekážkami pre vstup a pobyt jeho manželky v krajine jeho pôvodu“. [25]

49. Pokiaľ ide o otázku, či by toto obmedzenie slobody pána Carpentera poskytovať služby mohlo byť odôvodnené, Súdny dvor rozhodol, že rozhodnutie vyhostiť pani Carpenterovú predstavuje zásah do výkonu práva pána Carpentera na rešpektovanie jeho rodinného života v zmysle článku 8 EDĽP a že nedodržuje spravodlivú rovnováhu medzi dotknutými záujmami. Rozhodnutie vyhostiť pani Carpenterovú teda predstavovalo zásah neprimeraný sledovanému cieľu. [26]

50. V rozsudku Akrich Súdny dvor určil, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Únie využívajúceho právo na voľný pohyb, ale ktorý nemá legálny pobyt na území členského štátu, ktorý je štátom pôvodu jeho manžela/manželky, sa nemôže odvolávať na článok 10 nariadenia č. 1612/68 pri žiadosti o právo na pobyt v tomto členskom štáte. Tento rozsudok však vymedzil tým, že uviedol, že pokiaľ je manželstvo skutočné, musí sa pri rozhodnutí o tom, či povoliť vstup dotknu-

23 — Rozsudok z 11. júla 2002, C-60/00, Zb. s. I-6279.
24 — Bod 38.
25 — Bod 39.
26 — Pozri body 41, 43 a 45.

tého štátneho príslušníka tretej krajiny a napriek jeho protiprávnemu postaveniu podľa vnútroštátneho prisťahovaleckého práva zohľadniť rešpektovanie rodinného života podľa článku 8 EDĽP. „Aj keď [EDĽP] ako taký nezaručuje právo cudzinca vstúpiť a mať pobyt v konkrétnej krajine, vyhostenie osoby z krajiny, v ktorej žijú blízki členovia jeho rodiny, môže predstavovať porušenie práva na rešpektovanie rodinného života zaručeného článkom 8 ods. 1 [EDĽP]. Takýto zásah by bol v rozpore s [EDĽP], ak by nespĺňal požiadavky odseku 2 tohto článku...“. [27] Súdny dvor tu prijal zdržanlivejší prístup, ako to bolo v rozsudku Carpenter, a ponechal na vnútroštátnom súde, aby uplatnil toto kritérium.

51. Nakoniec by som odkázal na rozsudky Súdneho dvora vo veciach MRAX a Komisia/Španielsko, v ktorých Súdny dvor zopakoval svoje tvrdenie z rozsudku Carpenter, kde je z nariadení a smerníc Rady o slobodnom pohybe pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb v rámci Spoločenstva osobitne zjavné, že normotvorca Spoločenstva uznal potrebu zabezpečiť ochranu rodinného života štátnych príslušníkov členských štátov, aby boli zrušené prekážky vo výkone základných slobôd zabezpečených Zmluvou. [28]

52. V závere predchádzajúcej časti som uviedol, že judikatúra týkajúca sa práva uplatniteľného na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi migrujúcich občanov Spoločenstva, je do určitej miery nekonzistentná a predchádzajúce úvahy navyše naznačujú, že výsledok týchto vecí závisí vo veľkej časti od konkrétneho skutkového stavu každej veci. V oblasti, akou je prisťahovalectvo, v ktorej rozhodnutia prijaté príslušnými orgánmi ovplyvňujú životy jednotlivcov v tej najzákladnejšej rovine, však existuje značná potreba jasnosti, pokiaľ ide o rozsah práv, a potreba predvídateľnosti, pokiaľ ide o spôsob, akým sa právo uplatňuje. Na účely vytvorenia väčšej transparentnosti a podporenia právnej istoty je potrebný systematickejší a štrukturálnejší prístup k výkladu a uplatneniu príslušných ustanovení práva Spoločenstva.

E — *Nová právna úprava Spoločenstva*

53. Je užitočné poukázať na najnovšie smery v právnej úprave Spoločenstva vo vzťahu k právam štátnych príslušníkov tretích krajín na pobyt na území členských štátov, aj keď to pre riešenie prejednávanej veci nie je priamo relevantné z dôvodu, že tieto smery sa na ňu *ratione temporis* neuplatnia. Dotknuté smer-

27 — Rozsudok Akrich, už citovaný v poznámke pod čiarou 2, bod 59.

28 — Rozsudky MRAX, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 53, a Komisia/Španielsko, už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 26.

nice sa týkajú vnútorných, ako aj vonkajších zložiek voľného pohybu osôb.

54. Dňa 29. apríla 2004 Európsky parlament a Rada prijali novú smernicu na základe článkov 12 ES, 18 ES, 40 ES, 44 ES a 52 ES o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na voľný pohyb a pobyt v rámci územia členských štátov, ktorá nahradila všetky existujúce smernice v tejto oblasti.[29] Táto smernica kodifikuje a prepracováva existujúce právne predpisy Spoločenstva s prihliadnutím na výklad týchto aktov Súdnym dvorom. Podobne ako článok 10 nariadenia č. 1612/68 a článok 1 ods. 1 smernice 73/148 priznáva článok 5 ods. 1 a 2 smernice 2004/38 rodinným príslušníkom občanov Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, právo na vstup na územie členského štátu za predpokladu, že vlastnia platný cestovný pas a vstupné vízum v súlade s nariadením č. 539/2001 alebo prípadne v súlade s vnútroštátnou právnou úpravou. Podľa článku 7 ods. 2 smernice 2004/38 rodinní príslušníci občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi nijakého členského štátu, majú právo na pobyt počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak občan Únie spĺňa rôzne podmienky stanovené v článku 7 ods. 1 smernice.[30]

55. Ďalšie dve smernice, ktoré sa týkajú práv štátnych príslušníkov tretích krajín, boli prijaté na základe článku 63 ES, konkrétne smernica 2003/86 o práve na zlúčenie rodiny[31] a smernica 2003/109 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom[32].

56. Len prvá z týchto smerníc má pre prejednávanú vec význam, aj keď nepriamo, pretože sa uplatní len na zlúčenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má legálny pobyt v členskom štáte (garant) s jeho rodinnými príslušníkmi a výslovne sa nevzťahuje na rodinných príslušníkov občana Únie (článok 3 ods. 3 smernice). Článok 4 ods. 1 smernice 2003/86 ukladá členským štátom povinnosť povoliť vstup a pobyt maloletým deťom garanta za predpokladu splnenia určitých podmienok týkajúcich sa verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného

29 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 7.

30 — Týmito podmienkami sú, že občania Únie a) sú pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte; alebo b) majú dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a ak majú komplexné krytie nemocenského poistenia v hostiteľskom členskom štáte; alebo c) sú zapísaní na súkromnej alebo verejnej inštitúcii... s hlavným cieľom absolvovať študijný kurz, vrátane odborného vzdelávania; a majú komplexné krytie nemocenského poistenia v hostiteľskom členskom štáte a predložili príslušnému vnútroštátnemu úradu dôkaz... že majú dostatočné zdroje pre seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu.

31 — Smernica Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224).

32 — 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; Mim. vyd. 19/006 s. 272).

zdravia a týkajúcich sa schopnosti garanta, stručne povedané, zabezpečiť dotknutých rodinných príslušníkov. Členské štáty naopak nie sú povinné, avšak môžu povoliť vstup a pobyt ostatným rodinným príslušníkom, vrátane prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej línii garanta alebo jeho manželského partnera, keď sú od neho závislí a nepožívajú náležitú rodinnú podporu v krajine pôvodu [článok 4 ods. 2 písm. a)]. Smernica v článku 5 upravuje takisto postup podania a podrobného posúdenia žiadosti o vstup a pobyt rodinných príslušníkov garanta. Žiadosť sa spravidla podá a posúdi, keď sa rodinní príslušníci zdržiavajú mimo územia dotknutého členského štátu, hoci sa členský štát môže za vhodných okolností od tohto pravidla odchýliť (článok 5 ods. 3). Táto smernica mala byť prebratá do vnútroštátneho práva do 3. októbra 2005.

57. V zmysle existujúcich a nových právnych predpisov Spoločenstva je možné rozlíšiť tri rôzne skutkové stavy, ktoré, aj keď z pohľadu štátneho príslušníka tretej krajiny nemusia byť významné, určujú právo, ktoré sa uplatní na jeho situáciu, a teda jeho možnosti získať povolenie na vstup na územie členského štátu z nečlenského štátu a následne získať právo na pobyt. Po prvé, štátny príslušník tretej krajiny môže byť príbuzným štátneho príslušníka členského štátu, ktorý nevykonáva svoje právo presťahovať sa do iného členského štátu. Po druhé, štátny príslušník tretej krajiny môže byť príbuzným štátneho príslušníka členského štátu, ktorý vykonáva svoje právo presťahovať sa do iného členského štátu. Po tretie, štátny príslušník tretej krajiny môže byť príbuzným štátneho príslušníka inej tretej krajiny, ktorý má legálny pobyt v členskom štáte Únie.

58. Ak si štátny príslušník tretej krajiny v prvom prípade želá vstúpiť do členského štátu z tretej krajiny, jednoznačne sa uplatní vnútroštátne prisťahovalecké právo, pretože neexistuje žiadny dôvod pre uplatnenie práva Spoločenstva. To znamená, že dotknutú osobu je možné podrobiť predchádzajúcemu individuálnemu posúdeniu.

59. V treťom prípade sú od 3. októbra 2005 práva štátneho príslušníka tretej krajiny vymedzené smernicou 2003/86. Pred týmto dátumom sa uplatnilo vnútroštátne prisťahovalecké právo. Ako bolo uvedené vyššie a so zreteľom na príbuzenský vzťah, o ktorý ide v prejednávanej veci, majú členské štáty podľa tejto smernice právomoc povoliť alebo nepovoliť vstup a pobyt závislým prvostupňovým príbuzným v priamej vzostupnej línii. Smernica ukladá takisto povinnosť posúdiť individuálne okolnosti žiadateľa, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny.

60. Druhý prípad je situáciou, o ktorú ide v prejednávanej veci, a ako bolo uvedené vyššie v bodoch 38 až 40, sú tu možné dva prístupy. Pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny odvodzuje priame právo na pobyt zo smernice 73/148, nebude podrobený individuálnemu posúdeniu zo strany vnútroštátnych prisťahovaleckých úradov. V takomto prípade bude príbuzenský vzťah v súlade s rozsudkom MRAX zakladať právo na pobyt. Pokiaľ sa ale v súlade s rozsudkom Akrich rozhodne, že štátny príslušník tretej krajiny musí mať legálny pobyt v členskom štáte predtým, než sa môže dovolávať práv, ktoré priznáva smernica 73/148, znamenalo by to, že sa na jeho situáciu uplatní vnútroštátne prisťahovalecké právo.

61. Z tohto malého prehľadu je zjavné, že veľkorysý výklad smernice 73/148 v druhom prípade vedie k vytvoreniu privilegovanej skupiny štátnych príslušníkov tretích krajín. Pokiaľ sú tieto osoby príbuznými občana Spoločenstva, ktorý využil svoje právo presťahovať sa do iného členského štátu, sú chránení pred uplatnením požiadavky na vstup a pobyt, stanovených vnútroštátnym prisťahovaleckým právom. V ostatných situáciách chránení nie sú. Za predpokladu, že z pohľadu štátneho príslušníka tretej krajiny sú príbuzenské vzťahy v týchto troch skutkových prípadoch ako tak porovnateľné a že rozdielom v týchto prípadoch je len to, že príbuzný, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, sa presťahoval do iného členského štátu, rozdielne zaobchádzanie, ktoré vyplýva z toho, čo som nazval veľkorysým výkladom smernice 73/148, si vyžaduje odôvodnenie.

F — *Povolenie na vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie: smerom k systematickejšiemu prístupu*

62. V bode 52 som uviedol, že existuje potreba systematickejšieho prístupu pri výklade ustanovení práva Spoločenstva o povolení na vstup rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, z tretích krajín na územie členských štátov a o ich práve zdržiavať sa so štátnymi príslušníkmi Spoločenstva. Nesúlad v judikatúre vedie k právnej neistote pre dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín a ku nezrozumiteľnosti pre vnútroštátne úrady zodpovedné za uplatňovanie týchto ustanovení. Judikatúra totiž v súčasnom stave vedie k nerovnosti medzi skupinami štátnych príslušníkov tretích krajín, pre ktorú zrejme neexistuje odôvodnenie. Táto judikatúra zasahuje tiež do vnútroštátnych právomoci v oblasti prisťahovaleckej politiky, keď určitým triedam štátnych príslušníkov tretích krajín povoľuje vstup a pobyt v členskom štáte bez toho, aby boli predtým podrobení individuálnemu posúdeniu.

63. Som toho názoru, že pri výklade príslušných ustanovení sekundárneho práva Spoločenstva je nevyhnutné rešpektovať základnú zásadu rozdelenia právomoci medzi Spoločenstvo a členské štáty, ako je to stanovené v Zmluve o ES. Ako súčasť úlohy Súdneho dvora, ako je uvedená v článku 220 ES, sa má považovať nielen zabezpečenie účinnosti práva Spoločenstva, ale tiež rešpektovanie a ochrana právomocí, ktoré Zmluva priznáva členským štátom. To platí nielen v negatívnom zmysle pre vymedzenie právomocí Spoločenstva vo vzťahu k právomociam členských štátov, ale tiež v pozitívnom zmysle pre zabezpečenie, aby vnútroštátne právomoci mohli byť účinne vykonané.

64. Za daných okolností je zjavné, že voľný pohyb osôb v rámci Spoločenstva, ako jeden zo základných pilierov vnútorného trhu, je v plnom rozsahu v právomoci Spoločenstva. Ďalej je zjavné, že právna úprava prisťahovalectva na vonkajších hraniciach Únie v rozsahu, v akom nebola dosiahnutá harmonizáciu na základe hlavy IV Zmluvy, zostáva v právomoci členských štátov. Odkazujem na vyššie uvedený bod 30 a nasl.

65. Rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Akrich, podľa ktorého sa nariadenie č. 1612/68 „vzťahuje len na voľný pohyb v *rámci* Spoločenstva“ a že „sa nevyjadruje k právam štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je manželom/manželkou občana Únie, pokiaľ ide o vstup na územie Spoločenstva“,[33] plne zodpovedá tomuto rozdeleniu právomocí medzi Spoločenstvo a členské štáty. Vzhľadom na to, že smernica 73/148 sleduje rovnaké ciele, pokiaľ ide o rôzne triedy osôb, ako nariadenie č. 1612/68, musí to isté platiť aj pre túto smernicu. Skutočnosť, že pôsobnosť smernice je obmedzená podobným spôsobom, totiž bola, aj keď implicitne, uznaná v rozsudku Carpenter, v ktorom Súdny dvor uviedol, že „z jej cieľov, ako aj z jej obsahu vyplýva, že smernica upravuje podmienky, za ktorých štátny príslušník členského štátu a ostatné osoby, na ktoré sa vzťahuje článok 1 ods. 1 písm. c) a d), môžu opustiť tento členský štát pôvodu štátneho príslušníka a vstúpiť do iného členského štátu a zdržiavať sa tam za jedným z účelov stanovených v článku 1 ods. 1 písm. a) a b) a na obdobie uvedené v článku 4 ods. 1 alebo 2“.[34]

66. Skutočnosť, že nariadenie č. 1612/68 a smernica 73/148 sa „nevyjadrujú“ k prvému povoleniu na vstup štátneho príslušníka tretej krajiny na územie Spoločenstva, neznamená to, že tieto predpisy sú v tomto ohľade neutrálne. Toto zistenie Súdneho dvora neznamená, že tu existuje

33 — Rozsudok vo veci Akrich, už citovaný v poznámke pod čiarou 2, bod 49.

34 — Rozsudok Carpenter, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 35.

vákuum, ktoré môže byť implicitne vyplnené veľkorysým výkladom týchto predpisov. Môže to len znamenať, že v súlade s rozdelením právomoci stanoveným v Zmluve je vecou členských štátov, aby v súlade so svojou právnou úpravou týkajúcou sa prisťahovalectva rozhodli o prvom povolení na vstup týchto osôb. To nutne znamená, že tak ako Súdny dvor v rozsudku Akrich rozhodol, na to, aby rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, mohol v podstate vykonávať práva upravené v týchto predpisoch Spoločenstva, musí mať legálny pobyt v členskom štáte v čase, keď sa sťahuje do iného členského štátu, do ktorého sa občan Únie sťahuje alebo sa presťahoval. [35]

67. Ak by sme uznali, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí už nemajú legálny pobyt na území členského štátu a ktorí sa chcú začleniť k príslušníkovi členského štátu, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb, majú automaticky právo vstúpiť a mať pobyt na území hostiteľského štátu na základe samotného príbuzenského vzťahu, bez akéhokoľvek zásahu zo strany tohto členského štátu, umožnilo by im to obchádzať vnútroštátne prisťahovalecké právo. Takýto prístup podkopáva právomoci členských štátov, pokiaľ ide o kontrolu prisťahovalectva na ich vonkajších hraniciach.

35 — Rozsudok Akrich, už citovaný v poznámke pod čiarou 2, bod 50.

68. Z funkcie právnych predpisov Spoločenstva týkajúcich sa pohybu v rámci Spoločenstva je možné tiež usúdiť, že práva priznané v týchto predpisoch rodinným príslušníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, nie sú nepodmienené.

69. Nariadenie č. 1612/68 a smernica 73/148 boli výslovne prijaté na účely uskutočnenia článkov 39 ES a 43 ES. Cieľom obidvoch týchto predpisov je zrušenie prekážok štátnym príslušníkom členských štátov pri vykonávaní práv, ktoré sú im priznané na základe týchto ustanovení Zmluvy, v prípade že sa sťahujú ako pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby alebo poskytovatelia služieb do iných členských štátov. Takéto prekážky zahrňujú možné účinky uplatnenia vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti prisťahovalectva na rodinných príslušníkov, ktorí sú hlavnými nositeľmi práva, najmä vtedy, ak títo rodinní príslušníci nemajú štátnu príslušnosť členského štátu. Pokiaľ by títo rodinní príslušníci nemali zabezpečený vstup a prijatie do iného členského štátu, odradilo by to pracovníkov Spoločenstva a samostatne zárobkovo činné osoby Spoločenstva od výkonu ich práv podľa Zmluvy. Ako logický dôsledok práva pracovníka Spoločenstva alebo samostatne zárobkovo činnej osoby v Spoločenstve tak tiež využívajú právo presťahovať sa a zdržiavať sa v členskom štáte, v ktorom sa majú vykonávať hospodárske činnosti.

70. Vzhľadom na základný cieľ týchto predpisov Spoločenstva, ktorý spočíva v zrušení každej prekážky vyplývajúcej z vnútroštátnych požiadaviek na vstup

a pobyt, ktoré by mohli odradiť štátneho príslušníka členského štátu od toho, aby sa z hospodárskeho dôvodu presťahoval do iného členského štátu, by sa nesporne mala zohľadniť rodinná situácia, ktorá existuje v čase, keď sa štátny príslušník Spoločenstva rozhoduje odísť do iného členského štátu. Keď sa raz táto osoba presťahovala a usadila sa v inom členskom štáte, vzniká nová situácia, v ktorej by jej právne postavenie malo byť porovnateľné s právnym postavením štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu, ktorí nevyužili svoje právo na voľný pohyb. Pokiaľ si osoba z tejto poslednej uvedenej triedy želá, aby ho sprevádzal jeho rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorá nie je súčasťou Spoločenstva, tento rodinný príslušník musí byť prijatý na základe podmienok stanovených vnútroštátnym prisťahovaleckým právom. To isté musí platiť pre štátneho príslušníka, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb a zjavne nebol odradený od využitia tohto práva z dôvodov týkajúcich sa neprijatia rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Inými slovami nie je možné povedať, že tu existuje trvajúce právo na základe práva Spoločenstva pre príslušníkov členských štátov, aby ich po celý čas sprevádzali ich príbuzní z krajín, ktoré nie sú súčasťou Spoločenstva. V tomto ohľade si nemyslím, že článok 10 nariadenia č. 1612/68 a článok 1 ods. 1 smernice 73/148 sa majú považovať za právne predpisy pre *ex post facto* zlúčenie rodiny medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov a príbuznými z krajín, ktoré nie sú súčasťou Spoločenstva.

71. Komisia zastáva názor, že pokiaľ si rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, želá začleniť sa k občanovi Spoločenstva v hostiteľskom členskom štáte priamo z krajiny, ktorá nie je súčasťou Spoločenstva, požiadavka, aby tento rodinný príslušník získal povolenie na pobyt v krajine pôvodu občana Spoločenstva, by predstavovala obmedzenie práva neskôr uvedenej osoby na voľný pohyb v rámci Spoločenstva. Okrem skutočnosti, že v situácii, o akú ide v spore vo veci samej, požiadavka legálneho pobytu znamená, že rodinný príslušník by mal získať povolenie na pobyt v hostiteľskom členskom štáte podľa jeho vnútroštátneho prisťahovaleckého práva, nie je možné súhlasiť s tým, že podmienka, na ktorú poukazuje Komisia, so sebou nutne nesie obmedzenie práva občana Spoločenstva presťahovať sa do iného štátu. Takéto obmedzenie by existovalo, pokiaľ by podmienka mala za následok stratu práv. Ak však žiadne takéto právo t. j. právo byť sprevádzaný rodinným príslušníkom, neexistovalo v čase, keď bolo využité právo na voľný pohyb, logicky teda nie je možné hovoriť o strate práva rovnajúcej sa obmedzeniu voľného pohybu.

72. Rád by som dodal, že aj keď je zjavné, že článok 10 nariadenia č. 1612/68 a článok 1 ods. 1 smernice 73/148 vo svojom *účinku* vedú k ochrane rodinného života, som toho názoru, že nie je možné tvrdiť, že bola *cieľom* týchto ustanovení. Ak Súdny dvor uviedol, najskôr vo veci Carpenter a neskôr vo veci MRAX, že prijatím nariadení a smerníc „normotvorca Spoločenstva uznal na účely zrušenia prekážok výkonu základných slobôd zaručených Zmluvou dôležitosť zaručiť ochranu rodinného života štátnych prísluš-

níkov členských štátov“ [36], ide so zreteľom na obdobie, keď boli tieto akty prijaté, len o implicitnú a nanajvýš druhotnú úvahu. V odôvodneniach nariadenia č. 1612/68, ani v smernici 73/148 neexistuje žiadny odkaz na článok 8 EDĽP, a nie je to tak ani v prípade ich nástupcu, smernice 2004/38. Posledná uvedené smernica len vo všeobecnosti odkazuje na súlad s EDĽP. [37] Naopak, smernica o zlúčení rodiny z jednoznačných dôvodov v zmysle svojho základného cieľa výslovne odkazuje na článok 8 EDĽP. [38] Nie som preto toho názoru, že ochrana rodinného života môže byť použitá ako usmernenie pre výklad pôsobnosti a obsahu príslušných ustanovení v nariadení č. 1612/68 a smernici 73/148.

73. V nadväznosti na to, čo už bolo povedané, treba v tejto súvislosti predovšetkým zdôrazniť, že podľa článku 6 ods. 2 EÚ Únia rešpektuje základné ľudské práva, ktoré zaručuje EDĽP a ktoré vyplývajú z ústavných tradícií členských štátov ako základných zásad práva Spoločenstva. Toto ustanovenie je adresované samotnej Únii a uplatní sa na členské štáty len v prípade, že vykonávajú právo Spoločenstva a akty Spoločenstva, tak ako je to potvrdené v článku II-111 ods. 1 Zmluvy o ústave pre Európu. [39] V rozsahu, v akom členské štáty konajú mimo pôsobnosti práva Spoločenstva, tak ako to robia pri rozhodovaní o povolení vstupu štátnym príslušníkom tretích krajín na svoje územie, musia taktiež dodržiavať povinnosti podľa článku 8 EDĽP, nie však na základe práva Spoločenstva, ale ako signatári EDĽP. V tomto bode zastávam názor, že rozsudok Súdneho dvora vo veci Carpenter je sporný, pokiaľ skutočne uplatnil článok 8 EDĽP na skutkový stav v danej veci.

74. Nakoniec, ako som už uviedol v bode 61, umožniť štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorým ešte nebol povolený vstup na územie členského štátu a ktorí majú rodinnú väzbu so štátnym príslušníkom členského štátu, vstúpiť a zdržiavať sa v hostiteľskom členskom štáte migrujúceho štátneho príslušníka Spoločenstva len na tomto základe, predstavuje nerovnosť s rodinnými príslušníkmi, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa chcú začleniť k svojmu rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, ale nepohyboval sa v rámci Spoločenstva, alebo k rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý už má legálny pobyt v členskom štáte. V obidvoch neskôr menovaných prípadoch sú štátni príslušníci tretích krajín posudzovaní individuálne, skôr ako im

36 — Rozsudky Carpenter, už citovaný v poznámke pod čiarou 23, bod 38, a MRAX, už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 53.

37 — Pozri odôvodnenie č. 31 preambuly.

38 — Pozri odôvodnenie č. 2 preambuly.

39 — Ú. v. EÚ C 310, 2004.

je umožnený vstup, zatiaľ čo rodinní príslušníci v prvom prípade posudzovaní nie sú. Pre takéto rozdielne zaobchádzanie neexistuje nijaké odôvodnenie.

75. Hoci by existovala úplná harmonizácia pravidiel, ktorá sa uplatní na povolenie vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na vonkajších hraniciach Spoločenstva, povolenie určitým triedam osôb získať prístup na územie členského štátu a zdržiavať sa tam na základe rodinného vzťahu s občanom Spoločenstva, ktorý náhodou využil svoje právo na voľný pohyb, by narušilo účinnosť týchto spoločných pravidiel a vyvolalo by zneužitie takého druhu, o aké išlo vo veci Akrich. Zakladať právo na pobyt len na náhodnom faktore, ktorý sa týka štátneho príslušníka členského štátu, ktorý sa presťahoval do iného členského štátu, je svojvoľné, aj nespravodlivé, lebo to vytvára nerovnosť vo vzťahu k občanom Spoločenstva, ktorí nevyužili toto právo, a vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí nemajú tú výhodu, že sú príbuznými migrujúceho občana Spoločenstva.

76. Pri takomto prístupe je potrebné tiež posúdiť, čo predstavuje „legálny pobyt" v členskom štáte. Kritériá, na základe ktorých je to možné posúdiť, neboli zatiaľ predmetom harmonizácie. Je stále na členských štátoch, aby určili, kedy má štátny príslušník tretej krajiny „legálny pobyt" na ich území. Hoci nejde o pojem Spoločenstva ako taký, je potrebné vymedziť určité základné znaky pojmu „legálny pobyt".

77. Mať „legálny pobyt" na území členského štátu znamená, že 1. po podaní žiadosti štátneho príslušníka tretej krajiny 2. musí nasledovať výslovné rozhodnutie zo strany vnútroštátnych úradov členského štátu 3. založené na individuálnom posúdení 4. povoľujúce žiadateľovi vstúpiť a mať pobyt na jeho území 5. počas dlhšej doby. O „legálnom pobyte" nie je možné hovoriť na účely tohto posúdenia, ak rozhodnutie výslovne a zjavne povoľuje len krátkodobý pobyt alebo ak je obmedzené na určitý účel. Bolo by v rozpore so základnou funkciou takýchto povolení, ak by sa považovali za dostatočný základ pre nárok na dlhodobý alebo trvalý pobyt.

78. Pri hľadaní ďalšieho východiska, pokiaľ ide o význam pojmu „legálny pobyt", je možné jeho obsah nájsť čiastočne v článku 3 smernice 2003/86, kde garant, ktorý je v článku 2 písm. c) opísaný ako „štátny príslušník tretej krajiny oprávnene sa zdržiavajúci v členskom štáte", má nárok žiadať o zlúčenie rodiny s niektorými zo svojich rodinných príslušníkov, pokiaľ je držiteľom povolenia na pobyt na obdobie jedného roka alebo dlhšie a má dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt.

79. Z tohto pohľadu nie je vízum udelené na trojmesačný pobyt alebo povolenie zostať

počas doby vybavovania žiadosti o povolenie na pobyt „legálnym pobytom" dostatočným pre možnosť dovolávať sa práv priznaných rodinným príslušníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, zakotvených v nariadení č. 1612/68 a smernici 73/148.

práva Spoločenstva a vnútroštátnej prisťahovaleckej legislatívy a zaručiť rovné zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi štátnych príslušníkov Spoločenstva a ktorí prichádzajú z krajín, ktoré nie sú súčasťou Spoločenstva.

80. Vyššie uvedené úvahy vedú k záveru, že ak za východisko zoberiem rozdelenie právomoci medzi Spoločenstvo a členské štáty v oblasti voľného pohybu osôb, môžu sa tieto osoby dovolávať práv priznaným v nariadení č. 1612/68 a smernici 73/148 štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi štátneho príslušníka, ktorý si želá využiť alebo ktorý využil svoje právo presťahovať sa do iného členského štátu na účely vykonávania hospodárskych činností v tomto členskom štáte len vtedy, ak im bol povolený vstup na územie členského štátu v súlade s jeho právnou úpravou týkajúcou sa prisťahovalectva. Pri prijímaní rozhodnutí v tomto zmysle musia členské štáty dodržiavať svoje povinnosti podľa článku 8 EDĽP nie ako povinnosti vyplývajúce z práva Spoločenstva, ale ako signatári EDĽP.

VII — Odpovede na prejudiciálne otázky

A — *Otázky 1a až 1d*

82. Aj keď sa prvá otázka položená Utlänningsnämnden týka článku 10 nariadenia č. 1612/68, ako aj smernice 73/148, zo skutočností predložených v prejednávanej veci je zjavné, že len neskôr uvedená smernica je v prejednávanej veci relevantná.

83. Prvá otázka kladie tri základné podotázky, ktoré som už vo všeobecnej rovine posudzoval v predchádzajúcej kapitole mojich návrhov. To znamená, že odpovede na prvú otázku môžu byť stručné.

81. Len uplatnením tohto jasného ohraničenia medzi právomocami Spoločenstva a právomocami štátu je možné jasne definovať rozsah práv priznaných štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi migrujúcich štátnych príslušníkov Spoločenstva na základe nariadenia č. 1612/68 a smernice 73/148, zamedziť nejasnostiam pri výkone právomoci podľa

84. Je možné pripomenúť, že prvou z týchto podotázok (časť a) prvej otázky) je, či v zmysle rozhodnutia Súdneho dvora vo veci

Akrich môže štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je príbuzným občana Únie, ktorý pôsobí ako samostatne zárobkovo činná osoba v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom, žiadať o právo na trvalý pobyt v hostiteľskom členskom štáte, len ak už má legálny pobyt v Spoločenstve.

85. Z dôvodov, ktoré som uviedol v bode 62 a nasl. bude zrejmé, že som toho názoru, že článok 1 smernice 73/148 sa má vykladať tak, že právo na trvalý pobyt rodinného príslušníka občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, je v skutočnosti podmienené tým, že tento štátny príslušník tretej krajiny má legálny pobyt v Spoločenstve. To znamená, že pravidlo stanovené vo veci Akrich považujem za všeobecne uplatniteľné.

86. Druhá podotázka uvedená v časti b) prvej prejudiciálnej otázky sa týka otázky, či požiadavka „legálneho pobytu" znamená, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je štátnym príslušníkom občana Spoločenstva, musí mať platné povolenie na pobyt umožňujúce mu mať trvalý pobyt v jednom z členských štátov. Pokiaľ to tak nie je, otázka znie, či stačí povolenie na pobyt udelené z iných dôvodov pre kratší alebo dlhší pobyt, alebo či dokonca môže stačiť platné vízum.

87. Ako už bolo uvedené v bodoch 76 až 79, požiadavka legálneho pobytu znamená, že dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny bol povolený vstup na územie členského štátu na dlhšie obdobie, takže je možné odôvodnene predpokladať, že má dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt. Z článku 3 smernice 2003/86 je možné vyvodiť záver, že doba jedného roka by bola v tomto ohľade dostatočná. Pokiaľ povolenie na vstup na územie členského štátu bolo obmedzené na krátku dobu alebo na určitý účel, tak ako je to v prípade turistického víza, nie je to možné považovať za legálny pobyt.

88. Tretí okruh problémov bol nastolený v podotázkach c) a d) prvej otázky položenej Utlänningsnämnden: ak je rodinnému príslušníkovi občana Únie, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, zamietnuté právo na trvalý pobyt v členskom štáte, v ktorom je usadená neskôr uvedená osoba, alebo je vyhostený z tohto členského štátu, predstavuje odmietnutie vydať mu povolenie na pobyt obmedzenie práva občana Únie usadiť sa, stanoveného v 43 ES?

89. Článok 43 ES zakazuje obmedzenie práva usadiť sa. Je ustálenou judikatúrou, že všetky opatrenia, ktoré zakazujú výkon tejto slobody, bránia mu alebo ho robia menej príťažlivým, sa musia považovať za takéto

obmedzenia.[40] Smernica 73/148 upravuje podmienky, ktoré sa uplatnia na pohyb a pobyt v rámci Spoločenstva štátnych príslušníkov členských štátov a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. V rozsahu, v akom sa vnútroštátne opatrenia týkajúce sa pobytu týchto osôb môžu považovať za obmedzenia v zmysle článku 43 ES, musia byť posúdené najmä v zmysle smernice 73/148.

91. Pri prijímaní takýchto rozhodnutí musia vnútroštátne úrady samozrejme dodržiavať svoje povinnosti podľa článku 8 EDĽP. To je však vecou posúdenia vnútroštátneho súdu.

B — *Otázky 2a a 2b*

90. Ako bolo spomenuté v bodoch 69 a 70, hlavným cieľom tejto smernice je zrušenie prekážok vyplývajúcich z vnútroštátnych požiadaviek na vstup a pobyt, ktoré by mohli brániť štátnemu príslušníkovi členského štátu, ktorý si želá presťahovať sa do iného členského štátu, aby tam mohol vykonávať hospodárske činnosti. Keď sa raz táto sloboda podľa článku 43 ES uplatnila, nie je možné o rozhodnutí týkajúcom sa pobytu rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktoré sa nedalo predvídať v čase sťahovania sa do hostiteľského členského štátu, pojmovo povedať, že má takýto odstrašujúci účinok, a nemôže sa teda považovať za obmedzenie v zmysle článku 43 ES.

92. Prvou časťou druhej otázky sa vnútroštátny súd chce uistiť, či sa pod pojmom „ktorí sú na nich závislí" uvedenom v článku 1 písm. d) smernice 73/148 rozumie skutočnosť, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorí je rodinným príslušníkom občana Únie, je na ňom hospodársky závislý, aby vo svojej krajine pôvodu alebo v krajine, kde sa obvykle zdržiava, dosiahol aspoň slušnú životnú úroveň. Druhá časť tejto otázky je zameraná na dôkaz, ktorý sa môže požadovať podľa článku 6 písm. b) smernice 73/148. Môže hostiteľský členský štát požadovať, aby predložil dokumenty, ktoré okrem záväzku občana Únie starať sa o rodinného príslušníka preukazujú skutočný stav závislosti?

93. Pokiaľ ide o prvú podotázku, je potrebné uviesť, že Súdny dvor pri výklade rovnakého pojmu „závislosť" uvedeného v článku 10

40 — Pozri okrem iného rozsudky z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 37, a z 5. októbra 2004, Caixa-Bank France, C-442/02, Zb. s. I-8961, bod 11.

nariadenia č. 1612/68 v rozsudku Lebon [41] rozhodol, že postavenie závislého rodinného príslušníka pracovníka vychádza zo skutkovej situácie, najmä z poskytovania podpory pracovníkom, bez toho, aby bolo potrebné určovať dôvody takejto podpory poskytovanej pracovníkom alebo klásť otázku, či dotknutá osoba je schopná sa sama o seba postarať tým, že bude vykonávať zárobkovú činnosť. [42] Táto definícia sa podobne zopakovala v rozsudku Zhu a Chen [43], v súvislosti so smernicou 90/364 [44], v ktorom Súdny dvor opäť uviedol, že postavenie „závislého" rodinného príslušníka osoby majúcej právo na pobyt vychádza zo skutkovej situácie, kde sa vyskytuje okolnosť, že materiálna podpora člena rodiny je zabezpečená držiteľom práva na pobyt. [45]

94. Ani v jednom z týchto rozsudkov Súdny dvor neodkázal na žiadnu životnú úroveň pre určenie potreby finančnej podpory občanom Spoločenstva. Naopak v rozsudku Lebon rozhodol, že nie je potrebné skúmať dôvody finančnej podpory, ktorá sa poskytuje, alebo spôsobilosť závislého príbuzného postarať sa o seba.

95. V prípade, o aký ide v spore vo veci samej, kde je závislosť kritériom pre vznik práva štátneho príslušníka tretej krajiny bývať s občanom Spoločenstva v členskom štáte, sa zdá byť nutné, aby sa preukázala skutočná potreba finančnej podpory a aby bola doložená príslušným listinným dôkazom.

96. Otázka, či podmienka závislosti je alebo nie je splnená, sa musí určiť objektívne s prihliadnutím na individuálne okolnosti a osobné potreby osoby vyžadujúcej podporu. Zdá sa mi, že v tejto súvislosti je vhodným kritériom najmä to, či v zmysle týchto osobných okolností finančné prostriedky závislej osoby tejto osobe umožňujú žiť aspoň na úrovni životného minima v krajine jej obvyklého pobytu za predpokladu, že nejde o členský štát, v ktorom sa chce usadiť. Okrem toho by sa malo preukázať, že nejde o dočasnú situáciu, ale že ide o situáciu, ktorá má štrukturálnu povahu.

97. Podľa článku 6 písm. b) smernice 73/148 musí žiadateľ o povolenie na pobyt predložiť dôkaz, že patrí do jednej z tried uvádzaných v článkoch 1 a 4 tejto smernice. To zahrňuje podmienku byť závislým rodinným príslušníkom dotknutého občana Spoločenstva. Článok 4 ods. 3 písm. e) smernice 68/360 ako paralelné ustanovenie vyžaduje na tento účel, aby bol predložený doklad vydaný

41 — Rozsudok z 18. júna 1987, 316/85, Zb. s. 2811.
42 — Bod 22.
43 — Rozsudok z 19. októbra 2004, C-200/02, Zb. s. I-9925.
44 — Už citovaná v poznámke pod čiarou 13.
45 — Bod 43.

príslušným úradom štátu pôvodu alebo štátu, odkiaľ prichádza, ktorý potvrdzuje, že je závislý na pracovníkovi alebo že v tejto krajine s ním žije v spoločnej domácnosti. Rovnaká požiadavka bola ponechaná pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, v článku 10 ods. 2 písm. e) smernice 2004/38.

98. V tejto súvislosti je dôležité, aby príslušné vnútroštátne orgány boli presvedčené o existencii skutočného stavu závislosti. V tomto ohľade je dokument vydaný vnútroštátnymi orgánmi krajiny pôvodu určite hodnotným dôkazným prameňom, aj keď nie vždy musí byť smerodajný. Nie je teda možné vylúčiť, že pokiaľ podľa vnútroštátnych úradov takéto čestné prehlásenie nestačí, môžu vyžadovať ďalšie dôkazy. Nie je takisto možné vylúčiť, že v prípade neexistencie takéhoto čestného prehlásenia môže byť žiadateľovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, umožnené preukázať svoju závislosť iným spôsobom. Samotné prehlásenie občana Spoločenstva, ktoré potvrdzuje úradu, že podporoval svojho príbuzného v minulosti a zaväzuje sa pokračovať v tejto podpore v budúcnosti, nie je ako také dostatočne objektívne na to, aby mohlo preukázať „závislosť" v zmysle článku 1 písm. d) smernice 73/148.

VIII — Návrh

99. Na základe vyššie uvedených úvah navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky položené Utlänningsnämnden, Švédsko, odpovedal takto:

— Článok 1 smernice 73/148/EHS sa má vykladať tak, že právo na trvalý pobyt rodinného príslušníka občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, je podmienené tým, že v Spoločenstve musí mať legálny pobyt.

— Legálny pobyt v Spoločenstve znamená, že dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny bol povolený vstup na územie členského štátu na obdobie najmenej jedného roka, takže má dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt. Pokiaľ povolenie na vstup na územie členského štátu bolo obmedzené na krátku dobu alebo na určitý účel, tak ako je to v prípade turistického víza, nie je možné považovať to za legálny pobyt.

— Ak rodinný príslušník občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, nemôže využiť právo na trvalý pobyt na základe smernice 73/148/EHS z dôvodu, že v Spoločenstve nemá legálny pobyt, odmietnutie vydať povolenie na trvalý pobyt tomuto rodinnému príslušníkovi alebo rozhodnutie o jeho vyhostení neobmedzuje právo občana Únie usadiť sa podľa článku 43 ES.

— Článok 1 písm. d) smernice 73/148/EHS sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „ktorí sú na nich závislí" odkazuje na situáciu, v ktorej je rodinný príslušník občana Únie hospodársky závislý na tomto občanovi Únie, aby dosiahol aspoň slušnú úroveň životného minima v krajine svojho pôvodného pobytu, za predpokladu, že nejde o členský štát, v ktorom sa chce usadiť, a že ide o situáciu, ktorá má štrukturálnu povahu.

— Článok 6 písm. b) smernice 73/148/EHS sa má vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu požadovať, aby člen rodiny občana Únie, ktorý tvrdí, že je závislý na tomto občanovi alebo na jeho manželovi/manželke, predložil dokumenty, ktoré okrem záväzku občana Únie starať sa o túto osobu, preukazujú skutočný stav závislosti.