EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 3. 2019
COM(2019) 162 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny

I. ÚVOD

Rada 22. septembra 2003 prijala smernicu 2003/86/ES, v ktorej sa stanovujú pravidlá uplatňovania práva na zlúčenie rodiny štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov (ďalej len „smernica“). Uplatňuje sa na všetky členské štáty okrem Dánska, Írska a Spojeného kráľovstva[1]. V súlade s článkom 3 ods. 3 smernice sa ňou nereguluje situácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov EÚ.

Posledných 30 rokov je zlúčenie rodiny jednou z hlavných príčin prisťahovalectva do EÚ. V roku 2017 bolo do štátov EÚ25 z dôvodu zlúčenia rodiny prijatých 472 994 osôb, čo predstavuje 28 % všetkých prvých povolení vydaných štátnym príslušníkom tretích krajín v štátoch EÚ25[2].

V mnohých členských štátoch má zlúčenie rodiny veľký podiel na legálnej migrácii. V roku 2008 Komisia zverejnila svoju prvú správu o uplatňovaní smernice[3], ktorá sa zameriavala na rôzne politické rozhodnutia členských štátov týkajúce sa efektívneho riadenia veľkého prílevu migrantov z dôvodu zlúčenia rodiny. V posledných rokoch mnohé členské štáty zaviedli alebo revidovali najmä pravidlá o zlúčení rodiny pre utečencov (a aj pre osoby, ktorým sa poskytla doplnková ochrana a ktoré sú zároveň vylúčené z rozsahu pôsobnosti smernice). Napriek nedávnym migračným výzvam a vysokému počtu žiadateľov o medzinárodnú ochranu využívali naďalej v porovnaní s ostatnými kategóriami štátnych príslušníkov tretích krajín výhody vyplývajúce z priaznivejších pravidiel o zlúčení rodiny osoby, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, a celkové výhody vyplývajúce z podobnej úrovne právnej ochrany ako utečenci osoby, ktorým sa poskytla doplnková ochrana[4].

Komisia monitorovala politické a legislatívne rozhodnutia, ktoré sa musia prijímať v rámci voľného uváženia poskytovaného smernicou a pri ktorých sa musí dodržiavať právo na zlúčenie rodiny, ktoré je v smernici stanovené. V roku 2014 Komisia zverejnila oznámenie[5] obsahujúce usmernenie pre členské štáty k uplatňovaniu smernice. Tento usmerňovací dokument obsahuje jednotný výklad hlavných ustanovení smernice, ktoré viedli k zmysluplným zmenám zákonov a postupov niektorých členských štátov[6].

Pri vykonávaní smernice zohráva mimoriadne dôležitú úlohu aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“), ktorý poskytuje rozsiahlu judikatúru týkajúcu sa výkladu najcitlivejších ustanovení smernice, a to najmä zodpovedaním predbežných otázok zasielaných vnútroštátnymi súdmi členských štátov.

Táto správa obsahuje prehľad súčasnej situácie v oblasti vykonávania smernice členskými štátmi, pričom sa zameriava na kľúčové otázky, ktoré vyplynuli z vlastnej analýzy súladu Komisie, prijatých sťažností a relevantných rozsudkov SDEÚ. V tomto zmysle je potrebné zdôrazniť, že Komisia prijala množstvo sťažností v súvislosti so zlučovaním rodín štátnych príslušníkov tretích krajín[7]. Hlavné otázky vzbudzujúce obavy: odopretie udelenia víz alebo

---

1 V tejto správe sa pod pojmom „členské štáty“ rozumejú členské štáty viazané smernicou, ktoré sa označujú aj ako „štáty EÚ25“.

2 Zdroj: Eurostat, [migr_resfam] z 25. 9. 2018.

3 COM(2008) 610 final z 8. októbra 2008.

4 Štúdia EMS o zlúčení rodiny štátnych príslušníkov tretích krajín v EÚ, apríl 2017, s. 43.

5 Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o usmernení k uplatňovaniu smernice 2003/86/ES o práve na zlúčenie rodiny, COM(2014) 210 final.

6 Štúdia EMS (2017), s. 12.

7 Mnohé z týchto sťažností však nepatria do rozsahu pôsobnosti platných právnych predpisov EÚ, keďže sa týkajú otázok súvisiacich s občianstvom členského štátu, rodinnými príslušníkmi nemigrujúcich občanov EÚ a všeobecných sťažností na údajnú diskrimináciu alebo nesprávny úradný postup.

povolení, preukázanie totožnosti alebo pokrvných príbuzenských vzťahov ako dôvod zamietnutia, dlhý čas administratívneho vybavovania, nerovnomerné poplatky za vydanie povolení, trvalý a pravidelný príjem, prístup k zamestnaniu pre rodinných príslušníkov, nesprávne uplatňované čakacie lehoty a proporcionalita predintegračných podmienok.

Táto správa vychádza aj z nedávnej štúdie Európskej migračnej siete (ďalej len „EMS“)[8], v ktorej sa posudzovali právne aj praktické výzvy pri vykonávaní smernice. V štúdii sa zdôraznili tri hlavné problémy, s ktorými sa žiadatelia stretávajú. Prvý sa týka povinnosti osobne predložiť žiadosť na diplomatickom zastupiteľstve[9]; táto povinnosť predstavuje praktický problém najmä pre žiadateľov smerujúcich do menších členských štátov, pretože tie nemusia mať diplomatické zastupiteľstvo v každej krajine. Druhý hlavný problém sa týka často veľmi dlhého vybavovania žiadosti[10]. Tretím hlavným problémom sú nedostatočné doklady potrebné na vybavenie žiadosti[11], najmä na preukázanie totožnosti a pokrvných príbuzenských vzťahov. Z pohľadu vnútroštátnych orgánov sa v štúdii ako najvýznamnejšia výzva uvádza odhaľovanie nútených alebo účelových manželstiev alebo registrovaných partnerstiev a falošných vyhlásení o rodičovstve[12], ktoré si vyžaduje dôkladné vyšetrovanie, čím sa zároveň predlžuje vybavovanie žiadostí.

II. SÚLAD TRANSPOZIČNÝCH OPATRENÍ

Právo na zlúčenie rodiny – článok 1

V smernici sa uznáva existencia práva na zlúčenie rodiny. Členským štátom sa v nej ukladá povinnosť konať a v prípadoch stanovených smernicou sa od nich vyžaduje, aby povoľovali zlúčenie rodiny s niektorými rodinnými príslušníkmi garanta, pričom sa im v tomto smere neumožňuje žiadna voľnosť výkladu. Predmet úpravy smernice sa riadne zohľadňuje vo vnútroštátnych právnych predpisoch všetkých členských štátov, a to aj napriek tomu, že väčšina z nich[13] nemá osobitné ustanovenie zodpovedajúce článku 1, v ktorom sa vymedzuje účel smernice, a preto nevyžaduje osobitnú transpozíciu.

Vymedzenie kľúčových pojmov – článok 2

Celkovo vymedzenia stanovené v smernici správne transponovala väčšina členských štátov. Vymedzenia, ako napríklad konkrétne vymedzenie pojmu „garant“, možno odvodiť z ustanovení, ktorými sa stanovujú podmienky zlúčenia rodiny, a to aj vtedy, keď členské štáty tieto vymedzenia výslovne netransponovali.

Rozsah pôsobnosti – článok 3

Garant

Štátni príslušníci tretích krajín majú nárok stať sa garantmi zlúčenia rodiny vtedy, ak sa oprávnene zdržiavajú v členskom štáte, majú povolenie na pobyt platné aspoň jeden rok (bez ohľadu na právny dôvod povolenia na pobyt) a majú dostatočné vyhliadky na získanie povolenia na trvalý pobyt.

Článok 3 správne transponovali všetky členské štáty. Treba zdôrazniť, že vnútroštátne právne rámce niektorých členských štátov obsahujú priaznivejšie ustanovenia ako článok 3

8 Štúdia EMS (2017), s. 37.
9 AT, EE, FI, HU, IT, LU, LV, NL, SE.
10 AT, BE, DE, FR, IE, IT, NL, SE.
11 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.
12 BE, EE, IT.
13 Okrem EE, ES a MT.

(napríklad Bulharsko, Maďarsko, Holandsko a Slovensko netransponovali kritérium dostatočných vyhliadok na získanie povolenia na trvalý pobyt), čo sa v smernici umožňuje.

Rodinní príslušníci občanov EÚ

Garant aj jeho rodinní príslušníci musia byť štátnymi príslušníkmi tretích krajín, inak sa na nich rozsah pôsobnosti smernice nevzťahuje. Znamená to, že rodinní príslušníci občanov EÚ sú z pôsobnosti smernice vylúčení. Môže sa však na nich vzťahovať smernica 2004/38/ES[14], ak sú rodinnými príslušníkmi občanov EÚ, ktorí sa sťahujú do iného členského štátu, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, alebo sa už v inom členskom štáte zdržiavajú. Zlúčenie rodiny občanov EÚ s pobytom v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, však nie je predmetom práva Únie a naďalej zostáva v právomoci jednotlivých štátov. V nedávnom rozsudku[15] SDEÚ rozhodol, že má na základe článku 267 ZFEÚ právomoc vykladať ustanovenia smernice o zlúčení rodiny, ak sa dané ustanovenie priamo a bezpodmienečne uplatňuje v rámci vnútroštátneho práva na rodinných príslušníkov občana EÚ, ktorý si neuplatnil právo na voľný pohyb.

V praxi sú tieto pravidlá do veľkej miery podobné v Španielsku, Litve, Holandsku a vo Švédsku. V prípade existencie rozdielov sú zvyčajne priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi nemigrujúcich občanov EÚ. K takýmto ustanoveniam môžu patriť napríklad[16]: širšie vymedzenie rodiny[17]; výnimka z osobitných podmienok, ktoré musia spĺňať rodinní príslušníci[18]; neexistencia prahovej hodnoty príjmu[19]; nižšia referenčná suma alebo výhodnejšie posúdenie finančnej situácie[20]; neexistencia čakacej lehoty alebo skrátená čakacia lehota[21]; neexistencia požiadavky na kvóty[22]; voľný prístup na trh práce[23].

Žiadatelia o azyl a osoby, ktorým sa poskytla dočasná alebo doplnková ochrana

Z rozsahu pôsobnosti smernice sú vylúčení aj garanti, ktorí sú osobami, ktorým sa poskytla dočasná alebo doplnková ochrana, ako aj žiadatelia o azyl[24]. Komisia však vo svojom usmerňovacom oznámení[25] zdôraznila, že smernica by sa nemala vykladať tak, že sa v nej členským štátom ukladá povinnosť zamietnuť právo na zlúčenie rodiny osobám, ktorým sa poskytla dočasná alebo doplnková ochrana. V usmernení sa členské štáty povzbudzovali aj k tomu, aby prijali pravidlá na udeľovanie takých práv na zlúčenie rodiny týmto kategóriám ľudí, ktoré sú podobné právam utečencov. V nedávnom rozsudku[26] SDEÚ rozhodol, že má právomoc vykladať ustanovenia smernice, pokiaľ ide o právo osoby, ktorej sa poskytla doplnková ochrana, na zlúčenie rodiny, ak sa tieto ustanovenia na takúto situáciu priamo a bezpodmienečne uplatňujú v rámci vnútroštátneho práva.

---

14 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.

15 Rozsudok zo 7. novembra 2018, C a A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

16 Zdroj: štúdia EMS (2017), s. 30.

17 AT, BE, HU, LV.

18 Veková požiadavka v LT, na SK.

19 FI, FR, PL, SE.

20 HR, IE, SI.

21 CY, DE, PL.

22 AT.

23 CY, HR, HU, LV.

24 Smernicou Rady 2001/55/ES sa osobám, ktorým sa poskytla dočasná ochrana, jasne priznáva nárok na zlúčenie s rodinnými príslušníkmi.

25 COM(2014) 210 final.

26 SDEÚ, rozsudok zo 7. novembra 2018, K a B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

V mnohých členských štátoch môžu osoby, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, požiadať o zlúčenie rodiny za rovnakých podmienok ako utečenci[27]. V niektorých členských štátoch právo umožňuje zlúčenie rodiny v prípade osôb, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, najskôr po troch rokoch (Rakúsko) alebo po dvoch rokoch (Lotyšsko) od dátumu získania postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

Každé manželstvo alebo registrované partnerstvo s osobami, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, alebo s osobami, ktorým bolo priznané postavenie utečenca, muselo existovať už v krajine pôvodu alebo pred vstupom[28]. Cyprus neumožňuje osobám, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, žiadať o zlúčenie rodiny, zatiaľ čo iné členské krajiny, ako napríklad Česko, im to umožňujú v rámci vnútroštátneho mechanizmu (súbežného so smernicou o zlúčení rodiny). A napokon, Nemecko nedávno obmedzilo zlúčenie rodiny v prípade osôb, ktorým sa poskytla doplnková ochrana, a to tak, že pozastavilo zlúčenie rodiny v prípade osôb, ktorým bolo od polovice marca 2016 udelené povolenie na pobyt v rámci doplnkovej ochrany. Od augusta 2018 bolo toto pozastavenie čiastočne zrušené zavedením mesačnej kvóty 1 000 rodinných príslušníkov.

Oprávnení rodinní príslušníci – článok 4 ods. 1

Rodinnými príslušníkmi s nárokom na spojenie s garantom môže byť iba „užšia rodina“: manželský partner garanta a maloleté deti garanta alebo jeho/jej manželského partnera.

Manželský partner

V článku 4 ods. 1 sa manželskému partnerovi garanta udeľuje právo na zlúčenie rodiny. Väčšina členských štátov túto požiadavku transponovala správne.

V prípade polygamického manželstva[29] sa povoľuje zlúčenie iba s jedným manželským partnerom a vstup detí s iným manželským partnerom na účely spojenia s garantom môže byť odopretý (článok 4 ods. 4). Členské štáty môžu takisto stanoviť minimálnu vekovú hranicu garanta a manželského partnera (článok 4 ods. 5). Väčšina členských štátov túto dobrovoľnú doložku uplatnila s odôvodnením, že sa tým pomôže pri predchádzaní nútených manželstiev. Päť členských štátov[30] stanovilo vekovú hranicu na 21 rokov, čo je maximálna prahová hodnota podľa smernice.

V práve väčšiny členských štátov sa umožňuje partnerom osôb rovnakého pohlavia požiadať o zlúčenie rodiny[31]. Menší počet členských štátov to neumožňuje[32]. Páry rovnakého pohlavia majú rovnaké právo na zlúčenie rodiny ako manželskí partneri opačného pohlavia v deviatich členských štátoch[33].

V rozsudku vo veci *Marjan Noorzia*[34] musel SDEÚ rozhodnúť o tom, či sa minimálna veková hranica 21 rokov uvedená v článku 4 ods. 5 smernice vzťahuje na dátum podania žiadosti o zlúčenie rodiny alebo na dátum rozhodnutia o žiadosti. Súdny dvor rozhodol, že článok 4 ods. 5 sa musí vykladať tak, že ustanovením sa nezabraňuje pravidlu, že manželskí partneri a registrovaní partneri musia mať v čase podania žiadosti 21 rokov.

---

27 BE, BG, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, SI, SK – zdroj: štúdia EMS (2017), s. 20.

28 AT, DE, EE, HR, NL, SI.

29 Táto otázka zatiaľ neviedla k žiadnemu rozsudku Súdneho dvora EÚ.

30 BE, CY, LT, MT, NL.

31 AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, LU, NL, SE, SI.

32 EE, LT, LV, MT, PL, SK.

33 AT, BE, CY, CZ, FI, LU, NL, SI, SE. Zdroj: štúdia EMS (2017), s. 21 – 22.

34 SDEÚ, *M. Noorzia*, vec C-338/13, ECLI:EU:C:2014:2092.

Vo svojom rozsudku Súdny dvor analyzoval účel a proporcionalitu požiadavky na minimálnu vekovú hranicu a uviedol: *„V tejto súvislosti treba uviesť, že minimálny vek stanovený členskými štátmi podľa článku 4 ods. 5 smernice 2003/86 v konečnom dôsledku zodpovedá veku, v ktorom dotknutá osoba dosiahne podľa príslušného členského štátu potrebnú úroveň zrelosti na to, aby sa dokázala postaviť proti nútenému manželstvu a tiež aby sa dokázala rozhodnúť, že so svojím manželským partnerom sa usadí v inej krajine, aby s ním v tejto krajine viedla rodinný život a integrovala sa do spoločnosti tejto krajiny. (...) Okrem toho takéto opatrenie nespochybňuje cieľ predchádzať núteným manželstvám, lebo možno predpokladať, že vzhľadom na väčšiu zrelosť dotknutých osôb bude ťažšie ovplyvniť ich do tej miery, aby uzatvorili nútené manželstvo a súhlasili so zlúčením rodiny, ak sa požaduje, aby ku dňu podania žiadosti už dosiahli vek 21 rokov, než keby mali k tomuto dňu menej než 21 rokov.“*

Maloleté deti

Maloleté deti sú deti mladšie, ako je vek plnoletosti ustanovený na vnútroštátnej úrovni (zvyčajne 18 rokov), ktoré nie sú v manželskom zväzku. V smernici sa umožňujú dve obmedzenia zlúčenia rodiny s maloletými deťmi, za predpokladu, že v deň vykonania smernice už boli súčasťou vnútroštátnych predpisov členského štátu (tzv. doložka o povinnosti zdržať sa konania).

Prvým je, že od detí nad 12 rokov veku, ktoré prichádzajú samé bez zvyšku svojej rodiny, sa môže vyžadovať, aby dokázali, že spĺňajú integračné podmienky podľa vnútroštátnych právnych predpisov. SDEÚ však rozhodol[35], že pri tomto ustanovení sa musí rešpektovať záujem dieťaťa. Túto odchýlku uplatňuje iba DE.

Druhým je, že členské štáty môžu vyžadovať, aby žiadosti o zlúčenie rodiny s deťmi boli podané do veku 15 rokov (článok 4 ods. 6). Toto obmedzenie nevykonal žiadny členský štát. Keďže toto ustanovenie je doložkou o povinnosti zdržať sa konania, takéto obmedzenia v rámci vnútroštátnych právnych predpisov sú už zakázané.

Pokiaľ ide o maloleté deti, osobitne zaujímavé sú dva rozsudky SDEÚ. V spojených veciach *O. a S. a Maahanmuuttovirasto*[36] Súdny dvor potvrdil všeobecné pravidlo, že hmotnoprávne ustanovenia smernice[37] sa musia vykladať a uplatňovať v zmysle článku 7 a článku 24 ods. 2 a ods. 3 Charty základných práv EÚ a článku 5 ods. 5 uvedenej smernice. V týchto ustanoveniach sa vyžaduje, aby členské štáty posudzovali predmetné žiadosti o zlúčenie v záujme dotknutých detí a s cieľom umožniť rodinný život.

V ďalšej nedávnej veci[38] *A a S* SDEÚ rozhodol, že vo veciach týkajúcich sa zlúčenia rodiny utečencov by sa mal pri posudzovaní toho, či osoba patrí do vymedzenia pojmu „maloletá osoba bez sprievodu“, namiesto dátumu žiadosti o zlúčenie rodiny zohľadňovať dátum príchodu na územie členského štátu. Podľa rozsudku v tejto veci sa musí teda pojem „maloletá osoba bez sprievodu“ vzťahovať na osobu, ktorá bola v čase príchodu mladšia ako 18 rokov, dosiahla vek 18 rokov počas konania o azyle a po dosiahnutí veku 18 rokov požiadala o zlúčenie rodiny.

Iní rodinní príslušníci – článok 4 ods. 2 a ods. 3

---

35 SDEÚ, Európsky parlament/Rada Európskej únie, vec C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, bod 75.

36 SDEÚ, *Maahanmuuttovirasto*, veci C-356/11 a 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

37 V tomto prípade sa uplatňuje požiadavka na finančné prostriedky podľa článku 7 ods. 1 písm. c) – ďalšie informácie sa nachádzajú v oddiele 4.3.3.

38 SDEÚ, A, S, vec C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

Okrem užšej rodiny môžu členské štáty za rodinných príslušníkov považovať závislých rodičov a nezosobášené plnoleté deti garanta alebo jeho/jej manželského partnera a nezosobášeného partnera (v riadne potvrdenom dlhodobom vzťahu alebo v registrovanom partnerstve) garanta.

Niekoľko členských štátov sa rozhodlo rozšíriť počet rodinných príslušníkov oprávnených podať žiadosť. Mnohé z nich[39] sa však rozhodli nezačleniť prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej línii garanta alebo jeho/jej manželského partnera, ktorí sú od nich závislí a nemôžu využívať riadnu rodinnú pomoc v krajine pôvodu. Taliansko túto možnosť uplatnilo iba čiastočne tým, že ju rozšírilo na prvostupňových príbuzných garanta.

Okrem prvostupňových príbuzných garanta alebo jeho/jej manželského partnera sa článkom 4 ods. 2 umožňuje zlúčenie rodiny aj v prípade nezosobášených plnoletých detí garanta alebo jeho/jej manželského partnera, ak si objektívne nedokážu zabezpečovať svoje potreby z dôvodu svojho zdravotného stavu. Túto možnosť uplatňuje pätnásť členských štátov[40].

V článku 4 ods. 3 sa umožňuje vstup a pobyt registrovaného partnera garanta a nezosobášeného partnera, s ktorým je garant v riadne potvrdenom stabilnom dlhodobom vzťahu. Túto možnosť v plnom rozsahu uplatňujú iba ES a SE.

Požiadavky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny

V článku 7 sa členským štátom umožňuje uložiť dva samostatné druhy požiadaviek. Po prvé, môžu vyžadovať dôkaz o tom, že garant má ubytovanie, zdravotné poistenie a trvalý a pravidelný príjem. Po druhé, môžu vyžadovať, aby štátni príslušníci tretích krajín dodržiavali integračné opatrenia.

Ubytovanie – článok 7 ods. 1 písm. a)

Členské štáty môžu požadovať dôkaz, že garant má ubytovanie považované za vyhovujúce pre porovnateľnú rodinu v rovnakom regióne. Väčšina členských štátov túto možnosť zaviedla. Nezaviedli ju Fínsko, Chorvátsko, Holandsko a Slovinsko. Vhodná veľkosť ubytovania sa v jednotlivých členských štátoch líši, pričom niektoré (Lotyšsko, Švédsko) zrejme nestanovili osobitné kritériá na posúdenie takejto vhodnosti[41].

Zdravotné poistenie – článok 7 ods. 1 písm. b)

Možnosť požiadať o zdravotné poistenie sa vo veľkej miere využila. Nevyužili ju iba Bulharsko, Fínsko, Francúzsko, Portugalsko a Švédsko.

Trvalý a pravidelný príjem – článok 7 ods. 1 písm. c)

Všetky členské štáty ukladajú požiadavku na trvalý a pravidelný príjem. Táto požiadavka sa však musí uplatňovať v súlade s výkladom SDEÚ, v ktorom sa stanovuje, že príslušné vnútroštátne ustanovenia nesmú narúšať cieľ a účinnosť smernice.

Vo veci *Chakroun*[42] Súdny dvor obmedzil členským štátom manévrovací priestor pri stanovovaní požiadavky na príjem. Konkrétne rozhodol, že členské štáty nesmú odoprieť zlúčenie rodiny garantovi, ktorý má trvalý a pravidelný príjem dostatočný na uživenie seba aj svojich rodinných príslušníkov, ale ktorý bude mať vzhľadom na výšku svojich príjmov nárok na osobitnú pomoc v prípade osobitných a individuálne určených nákladov potrebných na živobytie, vrátenie dane udelené miestnymi orgánmi na základe jeho príjmu alebo na

[39] AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.
[40] BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK
[41] Štúdia EMS (2017), s. 21 – 22.
[42] SDEÚ, *Chakroun, vec C-578/08,* ECLI:EU:C:2010:117.

opatrenia na podporu príjmu v súvislosti s politikami miestnych orgánov v oblasti minimálneho príjmu. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora sa okrem toho smernica musí vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá pri uplatňovaní požiadaviek na príjem uvedených v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe garanta na územie hostiteľského členského štátu.

V spojených veciach *O. a S. a Maahanmuuttovirasto*[43] Súdny dvor rozhodol, že požiadavka na príjem sa musí uplatňovať v súlade s článkom 7 (právo na rodinný život) a článkom 24 (záujem dieťaťa) Charty základných práv Európskej únie. SDEÚ zdôraznil, že keďže povolenie zlúčenia rodiny je všeobecným pravidlom a cieľom smernice, možnosť uvedená v článku 7 ods. 1 písm. c) smernice sa má vykladať prísne. Členské štáty teda nesmú využiť svoje diskrečné právomoci spôsobom, ktorý by narušil cieľ a účinnosť smernice.

Vo veci *Khachab*[44] Súdny dvor potvrdil, že vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa zabezpečuje posúdenie budúcich finančných zdrojov na základe predchádzajúcich príjmových vzorcov, sú zlučiteľné s právom EÚ. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora sa článok 7 ods. 1 písm. c) smernice má vykladať v tom zmysle, že umožňuje príslušným orgánom členského štátu založiť zamietnutie žiadosti o zlúčenie rodiny na posúdení budúceho vývoja pravdepodobnosti udržania si trvalého a pravidelného príjmu počas roka nasledujúceho po dni podania tejto žiadosti. Súdny dvor dodal, že posúdenie by sa malo zakladať na vývoji príjmu garanta za šesť mesiacov pred týmto dňom.

Väčšina členských štátov[45] stanovila prahovú hodnotu referenčného príjmu na posúdenie dostatočnosti príjmov požadovaných na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny. V mnohých členských štátoch sa táto suma rovná[46] základnému minimálnemu mesačnému príjmu alebo mesačnej výške životného minima v danej krajine alebo je vyššia[47] ako tieto sumy.

V ostatných členských štátoch je prahová hodnota stanovená ako konkrétna suma, hoci jej výška sa môže líšiť v závislosti od veľkosti rodiny[48]. Väčšina členských štátov[49] uplatňuje výnimky z prahovej hodnoty príjmu, a to najmä v prípade utečencov a/alebo osôb, ktorým sa poskytla doplnková ochrana[50]. Niektoré členské štáty nemajú stanovenú vôbec žiadnu prahovú hodnotu a požiadavku na príjem posudzujú na základe jednotlivých prípadov[51].

Integračné opatrenia – článok 7 ods. 2

Táto dobrovoľná doložka členským štátom umožňuje požadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby dodržiavali integračné opatrenia, čo sa môže v prípade rodinných príslušníkov utečencov uplatňovať až po povolení zlúčenia rodiny[52]. Komisia dôsledne monitoruje vykonávanie tejto doložky a niektoré členské štáty požiadala o objasnenie, keďže vnútroštátne ustanovenia by nemali narúšať praktický účinok smernice a musia byť v súlade s príslušnou judikatúrou SDEÚ[53].

---

43 SDEÚ, *Maahanmuuttovirasto*, veci C-356/11 a 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

44 SDEÚ, *Khachab*, vec C-558/14, ECLI:EU:C:2016:285.

45 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

46 AT, BG, DE, FR, LT, LU, LV, NL, SI, SK.

47 BE, MT, PL.

48 CZ, EE, ES, FI, HR, IE, IT. Zdroj: štúdia EMS (2017), s. 25.

49 BE, BG, FI, DE, HR,IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

50 AT, BE, BG, DE, EE, ES, FI, FR, HR, LT, LU, LV, SE, SI, SK, NL.

51 CY, HU. Zdroj: štúdia EMS (2017), s. 26.

52 V NL sa od utečencov vyžaduje, aby na zlúčenie rodiny splnili integračné podmienky.

53 Pozri rozsudky SDEÚ vo veci C-153/14, K a *A*, ECLI:EU:C:2015:453; vo veci C-579/13, *P a S*, ECLI:EU:C:2015:369 a vo veci C-540/03, *Parlament/Rada*, ECLI:EU:C:2006:429.

Väčšina členských štátov túto možnosť neuplatnila, hoci takéto opatrenia sa v niektorých prípadoch skúmajú alebo navrhujú[54]. Ak integračné opatrenia existujú už pred prijatím na účely zlúčenia rodiny, členské štáty zvyčajne od rodinných príslušníkov vyžadujú preukázanie základnej znalosti jazyka; výnimky sa vzťahujú na rodinných príslušníkov utečencov alebo (v niektorých prípadoch) osôb, ktorým sa poskytla doplnková ochrana.

Jazykové kurzy alebo online jazykové konzultácie absolvujú rodinní príslušníci zvyčajne z vlastnej iniciatívy, pričom náklady na ne musia znášať sami[55]. Poplatky sa líšia v závislosti od krajiny pôvodu, poskytovateľa kurzu alebo formátu kurzu[56]. Niektoré členské štáty môžu od rodinných príslušníkov vyžadovať aj to, aby si po prijatí zlepšili znalosti jazyka (zvyčajne na úroveň A2 alebo B1)[57] alebo aby po prijatí zložili integračnú skúšku[58] – v rámci všeobecného integračného programu alebo požiadaviek na trvalé usadenie sa v krajine[59]. V niektorých prípadoch sa môže poskytovať bezplatná výučba jazyka[60].

Okrem znalostí jazyka môžu integračné programy členských štátov obsahovať aj kurzy o histórii a hodnotách a sociálnej orientácii krajiny alebo odborné poradenstvo[61]. Ďalšie integračné opatrenia môžu mať aj podobu prihlásenia sa do integračného centra[62], podpísania vyhlásenia o integrácii[63] alebo integračnej dohody[64], v ktorej sa stanovuje občianske vzdelávanie a výučba jazyka. Nedodržanie týchto integračných opatrení môže v niektorých prípadoch viesť k zrušeniu/neobnoveniu povolenia na pobyt alebo k odopretiu dlhodobých povolení[65].

Cieľom takýchto opatrení je uľahčiť rodinným príslušníkom integráciu. Ich prijateľnosť podľa smernice závisí od toho, či slúžia tomuto účelu a či rešpektujú zásadu proporcionality. Ich prijateľnosť môže byť spochybnená na základe toho, do akej miery je prístup k týmto kurzom alebo testom poskytovaný, ako sú navrhované a/alebo organizované (podkladové materiály, náklady, miesto usporiadania, atď.), či sú týmito opatreniami alebo ich vplyvom sledované iné účely ako integrácia (napr. vylúčenie rodín s nízkym príjmom kvôli vysokým poplatkom). Dodržať sa musí aj procesná záruka, ktorou sa zabezpečuje právo vzniesť právnu námietku.

Vo veci *Minister van Buitenlandse Zaken/K. a A.*[66] SDEÚ v bodoch 53 – 54 rozsudku uznal, že: *„(...) nemožno spochybniť, že nadobudnutie jazykových schopností a znalostí o spoločnosti hostiteľského členského štátu značne zjednodušuje komunikáciu medzi štátnymi príslušníkmi tretích krajín a domácimi štátnymi príslušníkmi a okrem toho interakciu a rozvoj sociálnych väzieb medzi nimi. Takisto nemožno spochybniť, že získanie znalostí jazyka hostiteľského členského štátu uľahčuje prístup štátnych príslušníkov tretích krajín na pracovný trh a k odbornému vzdelávaniu. (...) Z toho hľadiska povinnosť zložiť integračnú skúšku na základnej úrovni umožňuje zabezpečiť, že dotknutí štátni príslušníci tretích krajín získajú znalosti, ktoré sa zdajú nesporne užitočné pre vytvorenie väzieb s hostiteľským členským štátom.“*

54 FI, LU.
55 AT, DE, NL.
56 Štúdia EMS (2017), s. 26.
57 AT, NL.
58 NL.
59 AT, DE, LV, NL.
60 EE, LV.
61 BE, DE, EE, NL, SE.
62 AT.
63 BE, NL.
64 FR.
65 Štúdia EMS (2017), s. 26 – 27.
66 SDEÚ, vec C-153/14, K a *A*, ECLI:EU:C:2015:453.

V tom istom rozsudku (v bodoch 56 – 58) však Súdny dvor uviedol obmedzenia diskrečnej právomoci členských štátov pri ukladaní integračných podmienok: *„Kritérium proporcionality však (....) vyžaduje, aby podmienky uplatnenia takej povinnosti nešli nad rámec toho, čo je na dosiahnutie uvedeného cieľa nevyhnutné.. (...) Integračné opatrenia uvedené v článku 7 ods. 2 prvom pododseku smernice 2003/86 totiž musia mať za cieľ nie selektovať osoby, ktoré môžu uplatňovať svoje právo na zlúčenie rodiny, ale uľahčovať integráciu týchto osôb v členských štátoch. Okrem toho mimoriadne individuálne okolnosti, napríklad vek, úroveň vzdelania, finančná situácia alebo zdravotný stav dotknutých rodinných príslušníkov garanta treba zohľadniť (...)“*.

Preto musia byť v súlade so zásadou proporcionality vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa transponuje článok 7 ods. 2 prvý pododsek, vhodné na dosahovanie cieľov uvedených právnych predpisov a nesmú presahovať rámec toho, čo je potrebné na ich dosahovanie.

V dvoch nedávnych rozsudkoch[67] SDEÚ ďalej rozpracúva svoju judikatúru o integračných podmienkach v osobitných súvislostiach článku 15 (udeľovanie samostatného povolenia).

Čakacia lehota a prijímacia kapacita – článok 8

V článku 8 sa poskytuje členským štátom možnosť vyžadovať oprávnený pobyt garanta predtým, ako sa k nemu pripoja jeho rodinní príslušníci (prvý pododsek), a ustanoviť čakaciu lehotu až tri roky na vydanie povolenia na pobyt, ak sa v predchádzajúcich právnych predpisoch o zlúčení rodiny vyžaduje zohľadnenie prijímacích kapacít (druhý pododsek).

Mnohé krajiny transponovali možnosť podľa prvého pododseku. Komisia však zistila niekoľko nezrovnalostí pri vykonávaní, ktoré po výmene informácií s dotknutými členskými štátmi vyžadovali objasnenie a úpravy vo vnútroštátnych právnych predpisoch. Možnosť podľa druhého pododseku transponovali iba Rakúsko a Chorvátsko.

Mnohé členské štáty nestanovili čakaciu lehotu predtým, ako získa rodina garanta nárok na podanie žiadosti o zlúčenie rodiny[68]. Tam, kde sa toto ustanovenie uplatňuje, môže mať čakacia lehota jeden[69], jeden a pol[70], dva[71] alebo tri roky[72] od momentu, kedy sa garant stane osobou s pobytom v krajine alebo získa konečné rozhodnutie, ktorým sa mu udeľuje medzinárodná ochrana, pričom výnimky udeľujú jednotlivé členské štáty[73].

Možné obmedzenia z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia – článok 6

Celkovo väčšina členských štátov článok 6 transponovala správne, ale zistilo sa aj množstvo rozdielov v použitej terminológii, najmä v pojme „národná bezpečnosť“. Členské štáty vykonali toto ustanovenie rôznymi metódami, niektoré odkázali na príslušné ustanovenia schengenského *acquis*, niektoré na trestný čin s trestom odňatia slobody.

V odôvodnení 14 smernice sa uvádza, čo môže predstavovať hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť. Okrem toho môžu členské štáty slobodne stanoviť svoje normy v súlade so všeobecnou zásadou proporcionality a článkom 17 smernice, podľa ktorého musia zohľadniť charakter a pevnosť vzťahov osoby a trvanie jej pobytu a porovnať ich so

---

67 SDEÚ, rozsudok zo 7. novembra 2018, *C a A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 a rozsudok zo 7. novembra 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

68 BG, EE, IE, FI, HR, HU, IT, SI, SE, SK.

69 ES, LU, NL.

70 FR.

71 CY, EL, HR, LT, LV, MT, PL.

72 AT.

73 Štúdia EMS (2017), s. 27 – 28.

závažnosťou a druhom trestného činu proti verejnému poriadku alebo bezpečnosti. Kritérium verejného zdravia sa môže použiť len vtedy, ak choroba alebo zdravotná nespôsobilosť nie sú jediným dôvodom zrušenia alebo nepredĺženia povolenia na pobyt. Pojmy „verejný poriadok“, „verejná bezpečnosť“ a „verejné zdravie“ z článku 6 sa musia vykladať v súlade s judikatúrou SDEÚ a Európskeho súdu pre ľudské práva.

V súčasnosti neexistuje všeobecné pravidlo ani ustálená judikatúra, podľa ktorej by sa doložky o verejnom poriadku stanovené v smernici o zlúčení rodiny a v ďalších smerniciach o migrácii museli vždy vykladať rovnako ako doložka o verejnom poriadku zo smernice 2004/38/ES o voľnom pohybe (pre ktorú existuje významná judikatúra SDEÚ).

Potvrdilo sa to už v usmernení Komisie k uplatňovaniu smernice[74], v ktorom sa zdôrazňovalo, že hoci judikatúra SDEÚ týkajúca sa smernice o voľnom pohybe sa priamo nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, môže slúžiť *mutatis mutandis* ako základ na analogické vymedzenie predmetných pojmov. Ďalšie výkladové usmernenie SDEÚ možno očakávať po dvoch prejudiciálnych konaniach vo veciach C-381/18 a C-382/18 (prebiehajúce konania), v ktorých bol Súdny dvor prvýkrát požiadaný o priamy výklad doložiek o verejnom poriadku z článku 6 ods. 1 a ods. 2 smernice.

Postup posúdenia žiadosti – článok 5

Žiadateľ – článok 5 ods. 1

Podľa článku 5 ods. 1 musia členské štáty rozhodnúť o tom, či osobou, ktorá má nárok na podanie žiadosti, je rodinný príslušník alebo garant. Členské štáty sú vo vykonávaní tohto článku nejednotné: v niektorých[75] má nárok garant a v iných[76] rodinný príslušník alebo obaja[77].

Miesto uplatňovania – článok 5 ods. 3

V smernici sa vyžaduje, aby mal rodinný príslušník v čase podania žiadosti pobyt mimo územia členského štátu, pričom odchýlka sa umožňuje iba za primeraných okolností. Toto ustanovenie správne transponovali všetky členské štáty, pričom všetky (okrem Rumunska a Bulharska) využili odchýlku, ktorou sa rodinným príslušníkom umožňuje podanie žiadosti na území členského štátu, ak v ňom už majú oprávnený pobyt[78] alebo ak je to opodstatnené mimoriadnymi okolnosťami[79], napr. ak tomu v krajine pôvodu bráni nejaká prekážka.

Písomný dôkaz – článok 5 ods. 2 prvý pododsek

Zoznam požadovaných dokladov je v každom členskom štáte iný: niektoré majú podrobný zoznam, iné iba odkazujú na všeobecné požiadavky, čím orgánom ponechávajú pomerne veľký priestor na voľnú úvahu. V smernici sa stanovujú osobitné ustanovenia pre utečencov: členské štáty by mali zohľadniť iné dôkazy, ak utečenec nedokáže predložiť úradný doklad, ktorým sa dokazuje pokrvný príbuzenský vzťah (článok 11 ods. 2). Vo všeobecnosti prijmú v prípade neexistencie (spoľahlivých) dokladov členské štáty flexibilný prístup[80], a to najmä v prípade osôb, ktorým sa poskytla medzinárodná ochrana, a ich rodinných príslušníkov. Často prijímajú najrôznejšie ďalšie potvrdenia, ak dokážu overiť totožnosť žiadateľov

74 COM (2014) 210.
75 BG, CY, EL, ES, FR, PL, SI
76 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, LU, LV, SE, SK.
77 IT, LT, LV, NL, PT, RO.
78 BE, CZ, DE, EE, HR, HU, LV.
79 AT, FI, LU. Zdroj: štúdia EMS (2017), s. 32.
80 Štúdia EMS (2017), s. 33 a s. 37.

a existenciu pokrvného príbuzenského vzťahu[81]. Patria k nim doklady z azylových pohovorov, dôkazy z odvolania, notárske osvedčenia alebo písomné vyhlásenia, fotografie podujatí a potvrdenia.

Členské štáty môžu požiadať aj o test DNA alebo ho môžu navrhnúť, a to zvyčajne ako poslednú možnosť v prípadoch, keď pretrvávajú pochybnosti a je potrebné spoľahlivejšie potvrdenie. Napriek tomuto flexibilnému prístupu zo štúdie EMS z roku 2017 vyplynulo, že nedostatok dokladov na vybavenie žiadosti patrí k najčastejšie uvádzaným problémom[82]. Ukázalo sa to aj pri niektorých sťažnostiach, ktoré prijala Komisia, pričom v jednom prípade sa musela uskutočniť výmena informácií s dotknutým členským štátom.

Pohovory a vyšetrovania – článok 5 ods. 2 druhý pododsek

Väčšina členských štátov využíva možnosť uskutočňovať pohovory a ďalšie vyšetrovania, ak to považuje za potrebné na získanie dôkazov o existencii pokrvného príbuzenského vzťahu. Túto možnosť neuplatňuje iba niekoľko členských štátov[83].

Ak majú byť pohovory a/alebo ďalšie vyšetrovania prípustné podľa práva EÚ, musia byť primerané – t. j. nesmú narušovať právo na zlúčenie rodiny − a musia rešpektovať základné práva, najmä právo na súkromný a rodinný život. Komisia zatiaľ nezistila žiadne problémy s vykonávaním tohto ustanovenia.

Podvod, účelové manželstvo, partnerstvo alebo osvojenie – článok 16 ods. 4

Týmto ustanovením sa členským štátom umožňuje vykonať osobitné kontroly a inšpekcie, ak existuje dôvod na podozrenie z podvodu alebo z účelového manželstva, partnerstva alebo osvojenia. Každý národný systém obsahuje pravidlá na zabránenie zlúčeniu rodiny, ak je jediným účelom vzťahu získať povolenie na pobyt. Táto možnosť sa vykonáva vo vnútroštátnych právnych predpisoch väčšiny členských štátov[84]. Ostatné členské štáty[85] toto ustanovenie uplatňujú čiastočne, čo pre Komisiu nie je dôvodom na obavy.

V nedávnom prejudiciálnom konaní[86] mal SDEÚ stanoviť, či sa musí článok 16 ods. 2 písm. a) vykladať tak, že bráni zrušeniu povolenia na pobyt, ak sa toto povolenie na pobyt získalo na základe podvodných informácií, ale rodinný príslušník o podvode nevedel.

Poplatky

Takmer vo všetkých členských štátoch musia žiadateľa zaplatiť poplatky. Ich celková výška sa líši v závislosti od členského štátu: priemerne majú poplatky výšku od 50 do 150 EUR. Smernica sa problematikou administratívnych poplatkov počas konania nezaoberá. Ako sa však uvádza v správe Komisie z roku 2008, členské štáty by nemali stanoviť poplatky takým spôsobom, aby oslabovali účinnosť smernice.

Pokiaľ ide o náklady na integračnú skúšku, SDEÚ rozhodol, že hoci členské štáty môžu od štátnych príslušníkov tretích krajín požadovať úhradu nákladov súvisiacich s integračnými opatreniami prijatými podľa článku 7 ods. 2 smernice a stanoviť výšku týchto nákladov, v súlade so zásadou proporcionality nesmie úroveň, na ktorej sú uvedené náklady stanovené,

---

81 Vo svojom stanovisku z 29. novembra 2018 vo veci SDEÚ C-635/17 (prebiehajúce konanie), ECLI:EU:C:2018:973, spoločnosť AG Wahl navrhla uloženie povinnosti aktívnej spolupráce žiadateľov a orgánov v prípade nedostatočných písomných dôkazov.

82 AT, BE, CY, FI, IT, LT, LU, LV, MT, NL.

83 BG, EE, HR, NL, SI.

84 AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SE, SK.

85 EL, FI, LT, PL, SK.

86 SDEÚ, prebiehajúce konanie, Y.Z. a i. (C-557/17).

mať za cieľ a ani za účinok znemožnenie alebo neprimerané sťaženie výkonu práva na zlúčenie rodiny.

Takým by bol prípad, ak by výška nákladov za účasť na integračnej skúške bola neprimeraná vzhľadom na jej značné finančné dôsledky pre týchto štátnych príslušníkov tretích krajín[87].

Písomne oznámenie a dĺžka konania – článok 5 ods. 4

Príslušný vnútroštátny orgán má podľa článku 5 ods. 4 prvého pododseku povinnosť čo najskôr zaslať žiadateľovi písomné oznámenie o rozhodnutí, v každom prípade však najneskôr deväť mesiacov od dátumu podania žiadosti. Väčšina členských štátov toto ustanovenie dodržiava a uplatňuje lehoty v rámci požiadavky na deväť mesiacov. Na základe druhé pododseku možno túto časovú lehotu za výnimočných okolností týkajúcich sa zložitosti skúšky predĺžiť. Vykonávanie tohto ustanovenia nevzbudzuje obavy Komisie.

Najlepší záujem dieťaťa – článok 5 ods. 5

Na základe článku 5 ods. 5 by mali členské štáty venovať riadnu pozornosť záujmom maloletých detí. To zdôraznil SDEÚ vo veciach *O. a S.*, *Maahanmuuttovirasto*[88] a *Parlament/Rada*[89]. Väčšina členských štátov túto povinnosť dodržiava, nie všetky ju však výslovne transponovali na účely skúmania žiadosti o zlúčenie rodiny. Povinnosť zohľadňovať záujmy dieťaťa je však všeobecnou právnou zásadou vnútroštátnych právnych predpisov.

Horizontálne ustanovenie týkajúce sa príslušného zohľadnenia – článok 17

Povinnosť riadne zohľadniť charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby, trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s jej krajinou pôvodu, a tým aj potrebu uplatňovať prístup na základe jednotlivých prípadov, SDEÚ často pripomína, a to najmä vo veci *Parlament/Rada* z roku 2006[90]. Podľa rozsudku samotný odkaz na článok 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach podľa všetkého nepredstavuje primerané vykonávanie článku 17.

Toto ustanovenie správne vykonala väčšina členských štátov. Pri každom rozhodnutí o zamietnutí povolenia, jeho zrušení alebo odopretí predĺženia sa musia uplatniť zásady proporcionality a právnej istoty (všeobecné zásady práva EÚ). V dvoch prebiehajúcich konaniach[91] bol SDEÚ požiadaný o posúdenie vplyvu článku 17 v súvislosti so zrušením povolení z dôvodov verejného poriadku.

Náprava (článok 18)

Vo všeobecnosti bol článok 18 správne transponovaný vo všetkých členských štátoch. Všetky zaviedli právo vzniesť právnu námietku v súlade s týmto ustanovením (hoci rôznym spôsobom). Nezistili sa žiadne vnútroštátne ustanovenia, ktoré by boli neprimerane zaťažujúce alebo by bránili právu vzniesť právnu námietku.

Vstup a pobyt – články 13 a 15

Zjednodušenie vízového režimu – článok 13 ods. 1

87 SDEÚ, vec C-153/14, K a *A*, ECLI:EU:C:2015:453, body 64 a 65.
88 SDEÚ, *Maahanmuuttovirasto*, veci C-356/11 a 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.
89 SDEÚ, vec C-540/03, *Parlament/Rada*, ECLI:EU:C:2006:429.
90 Tamtiež.
91 SDEÚ, prebiehajúce konania, veci C-381/18 a 382/18.

Po prijatí žiadosti o zlúčenie rodiny musia členské štáty povoliť vstup rodinných príslušníkov a musia im poskytnúť všetky prostriedky potrebné na získanie požadovaných víz. Článok 13 ods. 1 správne transponovala väčšina členských štátov. Musí sa poukázať na to, že členské štáty sú povinné umožniť získanie potrebných víz.

Dĺžka trvania pobytu – článok 13 ods. 2 a ods. 3

V článku 13 ods. 2 sa stanovuje, že členské štáty musia rodinným príslušníkom udeliť prvé povolenie na pobyt s dĺžkou najmenej jeden rok, pričom toto povolenie na pobyt je obnoviteľné. Väčšina členských štátov ustanovenie transponovala správne; niektoré z nich však výslovne stanovujú, že minimálna platnosť povolenia na pobyt je jeden rok.

V článku 13 ods. 3 sa stanovuje, že dĺžka trvania povolení na pobyt udelených rodinným príslušníkom nesmie byť v zásade dlhšia ako dátum skončenia platnosti povolenia na pobyt, ktoré má garant. Všetky členské štáty transponovali toto ustanovenie správne.

Samostatné povolenie na pobyt – článok 15

V článku 15 ods. 1 prvom pododseku sa stanovuje, že najneskôr po piatich rokoch pobytu a za predpokladu, že rodinnému príslušníkovi ešte nebolo udelené povolenie na pobyt z iných dôvodov ako zlúčenie rodiny, manželský partner alebo nezosobášený partner a dieťa, ktoré dosiahlo plnoletosť, má (na základe žiadosti, ak sa vyžaduje podľa vnútroštátnych právnych predpisov) nárok na samostatné povolenie na pobyt. Toto ustanovenie bolo správne začlenené do právnych predpisov väčšiny členských štátov (napriek niekoľkým nezrovnalostiam týkajúcim sa trvania osobného stavu alebo počítania päťročného obdobia, ktoré však nevyvolávajú obavy, pokiaľ ide o dodržiavanie súladu).

V článku 15 ods. 3 sa stanovuje možnosť, ktorou sa členským štátom udeľuje právo v prípade ovdovenia, rozvodu, odluky alebo úmrtia prvostupňových príbuzných v priamej vzostupnej alebo zostupnej línii vydať samostatné povolenie na pobyt (na základe žiadosti, ak sa vyžaduje podľa vnútroštátnych právnych predpisov) osobám, ktoré vstúpili na základe zlúčenia rodiny (táto možnosť existuje aj v prípade osobitne zložitých okolností). Túto možnosť zaviedli všetky členské štáty.

V dvoch nedávnych rozsudkoch[92] týkajúcich sa článku 15 SDEÚ objasnil, že hoci udelenie samostatného povolenia na pobyt v zásade predstavuje právo na pobyt po uplynutí piatich rokov na území členského štátu na účely zlúčenia rodiny, normotvorca Únie povolil členským štátom podmieniť udelenie tohto povolenia určitými podmienkami, ktoré si majú definovať.

Konkrétne SDEÚ zvážil možnosť uloženia integračných podmienok členskými štátmi na účely získania samostatného povolenia na pobyt podľa článku 15 smernice o zlúčení rodiny (C-257/17 a C-484/17) a objasnil, že takéto podmienky sú zlučiteľné so smernicou za predpokladu ich primeranosti: *„Článok 15 (...) nebráni vnútroštátnej právnej úprave (...) umožňujúcej zamietnuť žiadosť o samostatné povolenie na pobyt podanú štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý má dlhšie ako päť rokov pobyt na území členského štátu na účely zlúčenia rodiny, z dôvodu, že nepreukázal zloženie skúšky z občianskej integrácie týkajúcej sa jazyka a znalostí o spoločnosti tohto členského štátu, ak konkrétne spôsoby povinnosti zložiť túto skúšku nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v uľahčení integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín.“*

V rozsudku vo veci C-257/17 SDEÚ objasnil aj ďalšie procedurálne podrobnosti súvisiace s dátumami vydania samostatných povolení na pobyt a uviedol, že smernicou sa nebráni

[92] SDEÚ, rozsudok zo 7. novembra 2018, C a A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 a rozsudok zo 7. novembra 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

zavedeniu takých vnútroštátnych právnych predpisov, v ktorých sa stanovuje, že samostatné povolenie na pobyt nemožno vydať skôr ako v deň, v ktorý bola podaná žiadosť.

Prístup k vzdelaniu a zamestnaniu – článok 14

V článku 14 ods. 1 sa stanovujú oblasti, v ktorých by sa malo rodinným príslušníkom garanta zabezpečiť také isté zaobchádzanie ako s garantom: prístup k vzdelaniu, zamestnanosti, poradni pre voľbu povolania, počiatočnej a ďalšej odbornej príprave na povolanie a rekvalifikáciu. V smernici sa ďalej členským štátom umožňuje rozhodnúť podľa vnútroštátneho práva o podmienkach, za ktorých môžu rodinní príslušníci vykonávať zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť (článok 14 ods. 2) a obmedziť prístup k zamestnaniu alebo samostatne zárobkovej činnosti prvostupňovým príbuzným v priamej vzostupnej línii alebo dospelým nezosobášeným deťom, na ktorých sa vzťahuje článok 4 ods. 2 (článok 14 ods. 3).

Celkovo členské štáty správne transponovali požiadavky na rovnosť stanovené v článku 14 ods. 1, väčšina z nich však[93] neuplatnila možnosť stanovenú v článku 14 ods. 2. Možnosť uvedenú v článku 14 ods. 3 prijalo iba Slovensko. Tieto ustanovenia boli často zavádzané do vnútroštátnych právnych predpisov spoločne so všeobecnou zásadou nediskriminácie.

Zlúčenie rodiny utečencov – články 9 až 12

V kapitole V smernice sa odkazuje na sériu odchýlok, ktorými sa zabezpečujú priaznivejšie ustanovenia pre zlúčenie rodiny utečencov na základe zohľadnenia ich osobitnej situácie. Kľúčové aspekty sa uvádzajú ďalej.

V článku 10 sa stanovuje uplatňovanie vymedzenia rodinných príslušníkov na zlúčenie rodiny utečencov. Uvádzajú sa v ňom niektoré výnimky a osobitné pravidlá týkajúce sa garantov, ktorí sú maloletými osobami bez sprievodu. Tento článok správne transponovala väčšina členských štátov. V nedávnom prejudiciálnom konaní[94] bol SDEÚ požiadaný o objasnenie toho, či môžu členské štáty využívať „doložku možnosti“ z článku 10 ods. 2 reštriktívnejšie, než sa uvádza v smernici, a či môžu umožniť zlúčenie rodiny iných závislých rodinných príslušníkov iba v tých prípadoch, v ktorých závislosť súvisí so zdravotným stavom.

V článku 11 sa stanovuje podanie a posúdenie žiadosti utečencov. Ako sa stanovuje v článku 11 ods. 1, podanie a posúdenie žiadosti o zlúčenie rodiny s garantom, ktorému bolo priznané postavenie utečenca, by sa malo vykonávať v súlade s článkom 5 podľa článku 11 ods. 2.

V súlade s článkom 11 ods. 2 by mali členské štáty vziať do úvahy iné dôkazy o existencii rodinného vzťahu, ak utečenec nemôže poskytnúť úradný písomný dôkaz o rodinnom vzťahu. Rozhodnutie o zamietnutí žiadosti sa nesmie zakladať iba na skutočnosti, že chýba písomný dôkaz. Musí sa zdôrazniť, že pri praktickom vykonávaní tohto ustanovenia sa môže jednoducho vynoriť otázka dodržiavania súladu, pričom členské štáty by mali naďalej pozorne sledovať problematiku písomných dôkazov od utečencov. Vo veci *E.*[95] (prebiehajúce konanie) bola SDEÚ položená predbežná otázka týkajúca sa povinnosti utečencov spolupracovať a vysvetliť nedostupnosť písomných dôkazov. V nastávajúcom rozsudku bude táto dôležitá otázka pravdepodobne objasnená.

[93] Okrem BE, BG, CY, EL, LU, MT.
[94] SDEÚ, prebiehajúce konanie, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-519/18).
[95] SDEÚ, vec C-635/17 (prebiehajúce konanie).

V článku 12 sa uvádza, že niektoré prostriedky na zlúčenie rodiny ponúkané utečencom sa uplatňujú iba vtedy, ak sa žiadosť o zlúčenie rodiny podá do troch mesiacov od priznania postavenia utečenca. V nedávnom rozsudku[96] SDEÚ v zásade potvrdil absolútny charakter tejto lehoty, ale zdôraznil, že toto prísne pravidlo sa nemôže uplatňovať na situácie, v ktorých osobitné okolnosti objektívne ospravedlňujú oneskorené podanie tejto žiadosti.

III. ZÁVERY

Od roku 2008 sa zlepšil aktuálny stav vykonávania smernice o zlúčení rodiny, a to aj vďaka konaniam o nesplnení povinnosti, ktoré začala Komisia, a jej usmerňovaciemu oznámeniu zverejnenému v roku 2014, ako aj množstvu rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie. Členské štáty vynaložili obrovské úsilie na zlepšenie a úpravu svojich vnútroštátnych právnych predpisov, aby spĺňali požiadavky smernice.

V prvej správe o vykonávaní smernice od roku 2008 Komisia zdôraznila množstvo problematických oblastí vykonávania, ktoré sa týkali zjednodušenia vízového režimu, samostatných povolení, priaznivejších ustanovení pre utečencov, záujmu dieťaťa a právnych prostriedkov nápravy. Tieto oblasti sa však týkali hlavne právnych aspektov transpozície, keďže členské štáty ešte nemali skúsenosti s dlhodobým praktickým uplatňovaním týchto pravidiel.

V oznámení Komisie z roku 2014, ktoré slúži ako usmernenie k uplatňovaniu smernice, sa zdôrazňovali pretrvávajúce problémy vo vnútroštátnych právnych predpisoch, konkrétne niekoľko jednoznačne nových problematických prierezových oblastí, ako sú integračné opatrenia, trvalý a pravidelný príjem, potreba účinného zohľadnenia záujmu dieťaťa a priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v prípade utečencov.

O štyri roky neskôr sú tieto základné oblasti stále pre niektoré členské štáty výzvou, a preto by sa mali naďalej snažiť o účinné uplatňovanie smernice tým, že budú osobitnú pozornosť venovať mimoriadnej dôležitosti základného práva na rešpektovanie rodinného života, práv dieťaťa a práva na účinný prostriedok nápravy.

Okrem toho, ako sa uvádza v správe z roku 2008 a v oznámení z roku 2014, znenie smernice, v ktorom sa členským štátom ponecháva pri jej vykonávaní dostatočný priestor na voľné konanie, by nemalo mať za následok zníženie noriem pri príliš širokom alebo neprimeranom uplatňovaní *možných* ustanovení pri niektorých požiadavkách na výkon práva na zlúčenie rodiny. Všeobecné zásady práva EÚ, predovšetkým proporcionalita a právna istota, sa musia pri posudzovaní zlučiteľnosti vnútroštátnych ustanovení so smernicou považovať za kľúčové.

Ako ochranca zmlúv EÚ Komisia pravidelne monitoruje právne a praktické vykonávanie smernice členskými štátmi, konkrétne v otázkach, ktoré sa zdôrazňujú v tejto správe. Keďže zlúčenie rodiny je naďalej hlavnou výzvou EÚ v rámci migračnej politiky, Komisia bude naďalej dôkladne monitorovať vnútroštátne právne predpisy a administratívne postupy, pričom môže zvážiť vhodné opatrenie – v súlade s právomocami podľa zmlúv EÚ –, a to v prípade potreby vrátane postupov v prípade nesplnenia povinnosti.

[96] SDEÚ, rozsudok zo 7. novembra 2018, K a B (C-380/17), ECLI:EU:C:2018:877.