NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 10. decembra 2009[1]

1. Smernica Rady 2003/86/ES[2] určuje podmienky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov. Jedinou požiadavkou, ktorú môže členský štát stanoviť v prípade, ak člen rodiny požiada o povolenie pripojiť sa k takémuto rezidentovi, je, aby tento rezident mal trvalý a pravidelný príjem postačujúci na uživenie rodiny „bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci príslušného členského štátu".

2. Konanie vo veci samej sa týka žiadosti jednej marockej štátnej príslušníčky pripojiť sa k jej manželovi, tiež marockému štátnemu príslušníkovi, ktorý legálne žije na území Holandska od roku 1970 a s ktorým uzavrela manželstvo v roku 1972. Manžel má trvalý a pravidelný príjem postačujúci na pokrytie celkových výdavkov na živobytie, avšak nie je možné považovať ho za takého príjemcu, ktorý nemá nárok na určité typy špeciálnej podpory. V tomto kontexte Raad van State (Štátna rada) žiada o podrobnejší výklad kritéria „bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci" a pýta sa, či smernica povoľuje rozlišovanie vzhľadom na to, či rodinné vzťahy vznikli predtým, ako rezident usadený na území členského štátu vstúpil na územie tohto štátu, alebo potom.

Právny rámec

Smernica 2003/86

3. V odôvodneniach smernice sa predovšetkým uvádza:

— odôvodnenie č. 2 zdôrazňuje povinnosť chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená najmä v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Charte základných práv Európskej únie,

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ 2003 L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224; ďalej len „smernica"). Uvedené sa nevzťahuje na Dánsko, Írsko ani Veľkú Britániu (pozri odôvodnenia č. 17 a 18).

— odôvodnenie č. 3 odkazuje na zasadnutie Európskej rady v Tampere v októbri 1999 a v Laekene v decembri 2001, kde sa určilo, že Európska únia by mala zabezpečiť spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi občanmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov, a mala by viesť k zabezpečeniu práv a povinností, ktoré sú porovnateľné s právami a povinnosťami občanov Európskej únie,

— odôvodnenie č. 5 uvádza, že členské štáty majú zabezpečiť nadobudnutie účinnosti smernice bez diskriminácie na základe pohlavia, rasy, farby, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických znakov, jazyka, náboženstva alebo presvedčenia, politických alebo iných názorov, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie,

— odôvodnenie č. 6 odkazuje na ochranu rodiny a vytvorenie alebo zachovanie rodinného života na základe spoločných kritérií určujúcich materiálne podmienky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny,

— odôvodnenie č. 8 stanovuje, že je potrebné stanoviť priaznivejšie podmienky na uplatnenie práva utečencov na zlúčenie rodiny vzhľadom na príčiny, ktoré ich donútili opustiť svoju krajinu a bránili im tam viesť normálny rodinný život,

— odôvodnenie č. 11 potvrdzuje, že právo na zlúčenie rodiny sa má uplatňovať v náležitom súlade s hodnotami a so zásadami uznávanými členskými štátmi.

4. V zmysle článku 2 písm. d) smernice „zlúčenie rodiny“ znamená „vstup a pobyt rodinných príslušníkov štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa oprávnene zdržiava v danom členskom štáte, s cieľom zachovania rodinnej jednotky v členskom štáte bez ohľadu na to, či rodinný vzťah vznikol pred alebo po jeho vstupe“. V takomto prípade je podľa článku 2 písm. c) rezident považovaný za „garanta“.

5. Článok 3 ods. 5 uvádza, že táto smernica nemá ovplyvňovať možnosť členských štátov prijať priaznivejšie ustanovenia.

6. Článok 4 ods. 1 stanovuje:

„Členské štáty povolia vstup a pobyt podľa tejto smernice a za predpokladu splnenia podmienok ustanovených v kapitole IV, ako aj článku 16, týmto rodinným príslušníkom:

a) manželskému partnerovi garanta;

…“

7. Kapitola IV zahŕňa články 6 až 8. Článok 6, ktorý nie je priamo predmetom veci samej, umožňuje členským štátom odobrať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt pre rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, bezpečnosti štátu a verejného zdravia po zvážení faktorov uvedených v článku 17 a závažnosti alebo druhu spáchaných trestných činov alebo hrozby nebezpečenstva.

8. Článok 7 ods. 1 stanovuje, že po podaní žiadosti o zlúčenie rodiny môže príslušný členský štát požiadať človeka, ktorý podal žiadosť o zlúčenie, aby predložil dôkaz o tom, že má a) bežné ubytovanie pre rodinu, ktoré musí spĺňať všeobecné zdravotné a bezpečnostné predpisy, b) zdravotné poistenie pre celú rodinu a

„c) trvalý a pravidelný príjem, ktoré sú dostatočné na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci príslušného členského štátu. Členské štáty zhodnotia tieto príjmy so zreteľom na ich charakter a pravidelnosť a môžu vziať do úvahy aj úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku, ako aj počet rodinných príslušníkov.“

9. Článok 7 ods. 2 umožňuje členským štátom požadovať súlad s integračnými opatreniami a článok 8 im umožňuje zaviesť pre osobu, ktorá žiada o zlúčenie rodiny, minimálnu lehotu usadenia sa. Tieto ustanovenia opäť nie sú predmetom sporu vo veci samej.

10. Kapitola V tejto smernice obsahuje špeciálne a priaznivejšie ustanovenia týkajúce sa zlúčenia rodiny utečencov uznaných členskými štátmi, ktoré sú nepriamo relevantnými pre daný prípad. V zmysle článku 9 ods. 2 môžu členské štáty obmedziť

uplatňovanie tejto kapitoly na utečencov, ktorých rodinné vzťahy časovo predchádzajú ich vstupu. V zmysle článku 12 ods. 1 členské štáty nemôžu požadovať dôkaz o tom, že utečenec splnil podmienky uvedené v článku 7, hoci môžu požadovať splnenie podmienok uvedených v článku 7 ods. 1, ak sa žiadosť nepodá v lehote troch mesiacov od priznania postavenia utečenca.

12. Článok 17 v tej istej kapitole stanovuje:

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

11. Článok 16 v kapitole VII (ktorá upravuje sankcie a nápravu) umožňuje členskému štátu zamietnuť, odobrať alebo odmietnuť obnoviť povolenie na pobyt rodinného príslušníka pre mnohé dôvody, v podstate ak rodinné vzťahy nie sú pravé alebo ak podmienky stanovené v smernici prestali byť splnené. Konkrétne v súvislosti s týmto druhým prípadom článok 16 ods. 1 druhá zarážka stanovuje:

Holandská právna úprava

13. Právo na pobyt pre cudzincov je v Holandsku upravené najmä zákonom Vreemdelingenwet (zákon o cudzincoch) z roku 2000 (ďalej len „Vw 2000") a jeho vykonávacou vyhláškou Vreemdelingenbesluit (vyhláška o cudzincoch) z roku 2000 (ďalej len „Vb 2000"). Na rozdiel od práva Spoločenstva holandská právna úprava rozlišuje medzi zlúčením rodiny a založením rodiny.

„Keď pri obnovení povolenia na pobyt nemá garant dostatočný príjem bez uchýlenia sa k systému sociálnej pomoci členského štátu, ako je uvedené v článku 7 ods. 1 písm. c), členský štát vezme do úvahy prispievanie rodinných príslušníkov do príjmu domácnosti."

14. Kapitola 3 Vw 2000 sa týka povolení na pobyt. Sú vydávané rôzne druhy povolení,

konkrétne povolenie na určitú a neurčitú dobu a povolenie pre žiadateľov o azyl a pre ostatných. Článok 14 ods. 2 špecifikuje, aby povolenie na pobyt na dobu určitú bolo udelené s ohľadom na obmedzenia týkajúce sa cieľa, na ktorý je udelené, pričom obmedzenia sú upravené správnymi ustanoveniami. Relevantné ciele podľa článku 15 zahŕňajú zlúčenie rodiny a založenie rodiny. Podľa článku 16 ods. 1 písm. c) žiadosť o povolenie na pobyt na dobu určitú môže byť zamietnutá v prípade, ak cudzinec alebo osoba, s ktorou chce cudzinec bývať, nemá nezávislé, trvalé a postačujúce prostriedky na živobytie.

15. S cieľom zabezpečiť zosúladenie s požiadavkami smernice bol Vb 2000 zmenený a doplnený s účinnosťou od 3. októbra 2005 a obsahuje tieto relevantné ustanovenia.

16. V zmysle článku 1.1 písm. r) „založená rodina“ znamená „zlúčenie rodiny s manželom, registrovaným partnerom alebo neregistrovaným partnerom v prípade, ak rodinné vzťahy vznikli v čase, keď hlavným miestom pobytu hlavnej osoby[3] bolo Holandsko“. „Zlúčená rodina“ nie je ako taká definovaná.

17. V zmysle článkov 3.13 a 3.14 povolenie na pobyt na dobu určitú na účel založenia rodiny alebo zlúčenia rodiny musí byť udelené určitým špecifickým rodinným príslušníkom hlavnej osoby (vrátane manžela/manželky) s výnimkou obmedzení stanovených na tento účel, ak sú splnené podmienky stanovené v článkoch 3.16 až 3.22. Vo veci samej ide o článok 3.22.

18. V zmysle článku 3.22 ods. 1 povolenie na pobyt je závislé od toho, či hlavná osoba má vlastný a trvalý čistý príjem definovaný v článku 3.74 písm. a). Podľa článku 3.22 ods. 2 však v prípade založenia rodiny „odchylne od ustanovenia odseku 1“ takýto príjem musí predstavovať najmenej 120 % minimálnej mzdy vrátane príspevku na dovolenku.

19. Aj keď to nie je priamo relevantné z hľadiska skutočností uvedených v priebehu konania vo veci samej, možno si všimnúť, že článok 3.22 ods. 3 odklonením sa od odsekov 1 a 2 stanovuje, že povolenie na pobyt má byť udelené aj vtedy, ak má hlavná osoba viac

3 — Teda ‚osoba, s ktorou chce cudzinec bývať‘ uvedená v článku 16 ods. 1 písm. c) Vw 2000. V zmysle článku 3.15 Vb 2000 osoba môže byť holandským štátnym príslušníkom alebo cudzincom s riadnym povolením na pobyt. Posledná uvedená osoba zodpovedá ‚garantovi‘ v znení smernice.

ako 65 rokov alebo ak trpí celkovou a trvalou neschopnosťou pracovať, čím sa upúšťa od požiadaviek na dostatočné finančné prostriedky v takomto prípade.[4] Podľa článku 3.22 ods. 4 od tejto požiadavky sa takisto upúšťa, ak žiadosť o zlúčenie rodiny utečenca je predložená v lehote troch mesiacov odo dňa udelenia postavenia utečenca danej osobe.

20. Podľa článku 3.74, ktorý definuje požiadavku príjmu v článku 3.22 ods. 1 písm. a), sú existenčné prostriedky, na ktoré sa odvoláva článok 16 ods. 1 písm. c) Vw 2000, dostačujúce, ak čistý príjem zodpovedá okrem iného a) kritériám pre zákonnú pomoc, vrátane platenej dovolenky, pre danú kategóriu (osamelá osoba, osamelý rodič alebo manželský pár) alebo d) v prípade založenia rodiny 120 % minimálnej mzdy vrátane príspevku na dovolenku.

21. Kritérium pomoci, na ktoré odkazuje článok 3.74 písm. a), je upravené v článku 21 Wet werk en bijstand (zákon o práci a pomoci, ďalej len „Wwb“), ktorý je zahrnutý do kapitoly 3 daného zákona upravujúcej „všeobecnú pomoc“. Článok 21 je jedným z ustanovení, ktoré určujú „kritériá pomoci“ — výšku príjmu, po ktorú je osoba oprávnená požadovať všeobecnú pomoc. Navyše kapitola 4 Wwb, konkrétne článok 35 ods. 1, upravuje, že miestne úrady majú poskytovať dočasnú „zvláštnu pomoc“ tým žiadateľom, ktorí nemajú k dispozícii postačujúce prostriedky na pokrytie „základných životných nákladov z dôvodu, že nastali výnimočné okolnosti“.

22. V uznesení vnútroštátneho súdu sa uvádza, že relevantným zákonným kritériom na priznanie pomoci v rozhodujúcom období bola suma 1 207,91 eura na mesiac a relevantná suma dostatočná na založenie rodiny (120 % minimálnej mzdy) bola 1 441,44 eura.[5]

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

23. Pani Rhimou Chakroun, odvolateľka vo veci samej, sa narodila v roku 1948 a je marockou štátnou príslušníčkou. V roku 1972 sa vydala za pána Chakrouna, ktorý sa narodil 1. júla 1944 a je taktiež marockým štátnym príslušníkom.

4 — Pozri tiež článok 3.28 ods. 4, v zmysle ktorého žiadosť nesmie byť zamietnutá na základe článku 16 ods. 1 písm. c) Vw 2000 v prípade, ak osoba, s ktorou chce cudzinec žiť, má 65 rokov alebo viac alebo ak nie je schopná pracovať.

5 — Z preskúmania relevantnej holandskej právnej úpravy by sa zdalo, že tieto čísla sa týkajú čistého príjmu, a teda že kritérium zákonnej pomoci korešponduje s minimálnou čistou mzdou, ktorá je definovaná ako hrubá suma v zákone Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zákon o minimálnej mzde a minimálnom príspevku na dovolenku).

24. Pán Chakroun žije v Holandsku od 21. decembra 1970 a v roku 1975 mu bolo udelené povolenie na pobyt na dobu neurčitú. Od júla 2005 dostáva podporu v nezamestnanosti, ktorej vyplácanie, ak sa okolnosti nezmenia, bude pokračovať až do júla 2010. Je nepochybné, že spomínaná podpora vyplácaná z dôvodu, že pán Chakroun platil poistné v nezamestnanosti počas obdobia zamestnania, nie je „sociálnou pomocou", ktorá by bránila tomu, aby sa jeho manželka k nemu pripojila podľa holandskej právnej úpravy prijatej na účel prebratia smernice.

25. Po sobáši pani Chakroun naďalej žila v Maroku, ale 10. marca 2006 požiadala holandskú ambasádu v Rabate o udelenie povolenia na prechodný pobyt[6], aby mohla žiť so svojím manželom.

26. Rozhodnutím zo 17. júla 2006 (námietka proti tomuto rozhodnutiu bola zamietnutá 21. februára 2007) holandský minister zahraničných vecí žiadosť zamietol s odôvodnením, že podpora v nezamestnanosti vyplácaná manželovi v relevantnej dobe dosahovala výšku iba 1 322,73 eura netto mesačne vrátane príspevku na dovolenku, zatiaľ čo zodpovedajúci minimálny čistý mesačný príjem potrebný na založenie rodiny bol 1 441,44 eura vrátane príspevku na dovolenku.

27. Rozhodnutie o zamietnutí sa odvolávalo na administratívny obežník, kde sa uvádza, že článok 7 ods. 1 smernice nevyžaduje, aby sa členské štáty rozhodli pre skúmanie na základe výšky sociálnej pomoci alebo na základe minimálnej mzdy, alebo na základe určitej percentuálnej sadzby minimálnej mzdy. Diskrečná právomoc garantovaná členským štátom bola využitá v článkoch 3.22 a 3.74 písm. d) Vb 2000. A zatiaľ čo smernica je rovnako aplikovateľná tak na zlúčenie rodiny, ako aj založenie rodiny, kritérium „hlavného miesta bydliska" nepripúšťa „zlúčenie rodiny" v prípade, že manželstvo bolo uzavreté rezidentom Holandska počas jeho dovolenky v zahraničí.

28. Odvolanie pani Chakrounovej proti rozhodnutiam ministra bolo 15. októbra 2007 zamietnuté zo strany Rechtbank 's-Gravenhage so sídlom v Zutphene (okresný súd v regióne Haag). Odvolanie proti tomuto rozsudku teraz prejednáva Raad van State.

29. Jedna z otázok v týchto konaniach sa týka spôsobu, akým je definované kritérium

6 — Vlastníctvo takého povolenia je v podstate predpokladom na podanie žiadosti o riadne povolenie na pobyt (na dobu určitú) (pozri *Gezinshereniging en gezinsvorming in Nederland in de periode 2002 – 2006*, European Migration Network, 2007, s. 7 a 22).

zodpovedajúceho príjmu. Pani Chakroun nepopiera, že článok 7 ods. 1 písm. c) smernice povoľuje takéto kritérium, ale v zásade argumentuje, že smernica neumožňuje stanovenie vyššej hranice, než je tá, ktorá sa zvyčajne používa na určenie toho, čo je potrebné na pokrytie nevyhnutných životných nákladov — v Holandsku je to zákonná minimálna mzda pre príslušnú kategóriu osôb a rodinných situácií, pričom príjem nižší ako táto minimálna mzda oprávňuje osobu na poskytnutie všeobecnej pomoci. Uvedený súd však vysvetľuje, že je možné poskytnúť rôzne druhy špeciálnej pomoci (a odpustiť miestne dane) aj zo strany miestnych orgánov, a to nielen tým, ktorých príjem je nižší ako minimálna mzda, ale aj tým, ktorých príjmy sú síce rovnaké alebo vyššie ako daná mzda, ale v prípade, že nastanú mimoriadne okolnosti, nie sú schopní pokryť základné životné náklady. Takáto osobitná pomoc je poskytovaná odstupňovane a nárok na ňu zaniká, keď príjem dosiahne 120 % až 130 % minimálnej mzdy. Otázkou teda je, či článok 7 ods. 1 písm. c) umožňuje členskému štátu stanoviť hranicu príjmu na úrovni, ktorá vylučuje akúkoľvek možnosť využiť špeciálnu pomoc tohto druhu.

30. Ďalšia otázka sa týka rozlišovania v Holandsku medzi zlúčením rodiny a založením rodiny. Hranica 120 % minimálnej mzdy platí iba v druhom prípade. Podľa názoru pani Chakrounovej článok 2 písm. d) smernice vylučuje akékoľvek rozlišovanie na základe toho, či rodinný vzťah vznikol pred vstupom garanta do príslušného členského štátu, alebo po ňom. Minister naopak tvrdí, že takéto rozlíšenie je možné použiť v prípade utečencov (článok 9 ods. 2 smernice), ako aj v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín dlhodobo žijúcich v Spoločenstve, ktorí si uplatňujú svoje právo na pobyt v druhom členskom štáte[7].

31. Raad van State preto položila Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa slovné spojenie ‚aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci' nachádzajúce sa v článku 7 ods. 1 písm. c) [smernice] vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie členskému štátu umožňuje prijať právnu úpravu týkajúcu sa zlúčenia rodiny, na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné

7 — Článok 16 ods. 1 a 5 smernice 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), umožňuje takej osobe, aby ju členovia rodiny nasledovali jedine vtedy, ak už bola rodina založená v prvom členskom štáte.

príjmy dostatočné na pokrytie všeobecne nevyhnutných nákladov na živobytie, ale vzhľadom na výšku svojich príjmov môže mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc na pokrytie osobitných, individuálnych a nevyhnutných nákladov na živobytie, na oslobodenia od poplatkov územných správnych celkov závislé od príjmu alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami?

2. Má sa [smernica], najmä článok 2 písm. d), vykladať tak, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá na základe požiadavky vzťahujúcej sa na príjem v zmysle článku 7 ods. 1 písm. c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe toho, kto sa v členskom štáte už zdržiaval?"

32. Písomné pripomienky predložila pani Chakroun, grécka a holandská vláda a Komisia. Na pojednávaní 21. októbra 2009 boli predložené ústne pripomienky v mene pani Chakrounovej, holandskej vlády a Komisie.

Posúdenie

Úvodné poznámky

33. Zdôrazňujem, že odkedy bolo vydané uznesenie vnútroštátneho súdu, pán Chakroun dosiahol vek 65 rokov, takže v súčasnosti by sa nemala použiť pri posudzovaní žiadosti o zlúčenie rodiny príjmová hranica.[8] Konanie vo veci samej sa však týka rozhodnutia, ktoré bolo prijaté v čase, keď príjmová hranica platila a Súdnemu dvoru neboli oznámené žiadne zmeny (ani pri otázke na pojednávaní), ktoré by ovplyvnili súdne konanie. Budem preto pokračovať na základe toho, že uplatniteľnosť príjmovej hranice je pre riešenie sporu prejednávaného pred Raad van State stále relevantná.

34. Dve otázky tohto súdu sú samostatné, ale vzájomne prepojené. Hoci sa zdá, že nie je žiaden naliehavý dôvod odpovede na otázky v predloženom poradí alebo v opačnom poradí, považujem za prospešné najskôr zvážiť, či môže byť stanovená požiadavka na rozličné zdroje skôr, ako sa preskúma, akú výšku finančných zdrojov možno vyžadovať. Preto začnem otázkou č. 2.

8 — Pozri bod 19 vyššie.

O otázke č. 2

35. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či článok 2 písm. d) smernice — v súlade s ktorým sa „zlúčenie rodiny“ vzťahuje na všetky situácie, v ktorých sa ku garantovi pripojí člen rodiny, či už rodinné vzťahy existovali predtým, alebo potom, čo sa garant stal rezidentom v danom členskom štáte[9] — bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá ukladá vyššiu príjmovú požiadavku v druhom spomínanom prípade.

36. Slovné spojenie „či rodinný vzťah vznikol pred alebo po jeho vstupe“ výslovne nerozlišuje podľa toho, kedy rodinný vzťah vznikol. V skutočnosti sa to najzrejmejšie dá chápať tak, ako pani Chakroun, grécka vláda a Komisia svorne tvrdia, že pôsobí proti akémukoľvek systematickému rozlišovaniu na tomto základe, ktorý nie je povolený niektorým iným konkrétnejším ustanovením (napr. článok 9 ods. 2, čo sa týka utečencov).

37. Holandská vláda však tvrdí, že článok 2 písm. d) výslovne nevylučuje takéto rozlíšenie. Iba definuje všeobecný pojem bez toho, aby bola vylúčená možnosť ďalšieho členenia v rámci tejto koncepcie.

38. Tento argument ma nepresvedčil.

39. V súvislosti s touto smernicou Súdny dvor odkazoval na ustálenú judikatúru, z ktorej vyplýva, že požiadavky vyplývajúce z ochrany všeobecných zásad uznaných v právnom poriadku Spoločenstva, medzi ktoré patria aj základné práva, sú záväzné aj pre členské štáty, keď vykonávajú právne predpisy Spoločenstva, a následne sú tieto členské štáty povinné v najvyššej možnej miere aplikovať tieto predpisy za podmienok, ktoré neodporujú týmto požiadavkám.[10]

9 — Treba spomenúť, že definícia v článku 2 písm. d) pokrýva len tie situácie, v ktorých rodinný vzťah vznikol predtým, ako sa člen rodiny usiloval pripojiť ku garantovi, a holandská definícia „založenia rodiny“ je podobne obmedzená. Ani jedno z citovaných ustanovení nepokrýva situáciu, keď štátny príslušník tretej krajiny chce vycestovať do členskej krajiny, aby tam uzavrel manželstvo s garantom. Pôvodný návrh Komisie týkajúci sa smernice [KOM(1999) 638 v konečnom znení] také situácie pokrýval [článok 2 písm. e) s. 12 a 25]. V januári 2001 však bol výraz „založila alebo“ vymazaný zo spojenia „aby sa založila alebo zachovala rodinná jednotka“ (dokument Rady 5682/01 z 31. januára 2001).

10 — Rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, Zb. s. I-5769, bod 105.

40. Jednou zo všeobecných zásad je zásada rovnosti zaobchádzania alebo zákazu diskriminácie, ktorý je definovaný tak, že vyžaduje, aby „sa porovnateľné situácie neposudzovali rozdielne a rozdielne situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posudzovanie nie je objektívne odôvodnené“[11].

41. V tomto kontexte sa môže zdať príliš nerozumné tvrdiť, že rozdiel medzi rodinným vzťahom, ktorý vznikol pred vstupom garanta do členského štátu, a tým vzťahom, ktorý vznikol po jeho vstupe, nikdy nemôže byť dôvodom na rozdielne zaobchádzanie v akomkoľvek ohľade.

42. Ako však Komisia zdôraznila, zdá sa, že neexistujú nijaké dôvody, ktoré by mohli odôvodniť požiadavku na vyšší príjem v jednom alebo v druhom prípade. Finančná suma potrebná na uživenie garanta a jeho rodiny bez sociálnej pomoci — čo článok 7 ods. 1 písm. c) oprávňuje požadovať zo strany členských štátov — môže byť, samozrejme, ovplyvnená rôznymi faktormi, ako je počet a vek členov rodiny, ich potreba starostlivosti alebo ich schopnosť pracovať. Ale bez ohľadu na výšku sumy tento fakt zvyčajne nemôže byť ovplyvnený tým, či rodinný vzťah vznikol predtým, ako sa garant stal rezidentom legálne sa zdržiavajúcim v hostiteľskom štáte, alebo potom.

43. Následne, ak je pri vykonávaní smernice dodržaná zásada rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, rozlišovanie, aké sa uvádza v holandských právnych predpisoch, je vylúčené.

44. Holandská vláda však uvádza ďalší argument. Požiadavka na vyšší príjem je podľa nej v skutočnosti normou. 120 % minimálnej mzdy je suma, ktorá je vlastne potrebná na uživenie rodiny bez využívania sociálnej pomoci. Nižšia požiadavka je výnimkou z tejto normy. Je to priaznivejšie ustanovenie, výslovne povolené článkom 3 ods. 5 smernice, ktoré je určené na dosiahnutie súladu s medzinárodnými záväzkami Holandska, konkrétne s právom na rešpektovanie rodinného života zakotveným v článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd — a vláda sa domnieva, že rodina už založená v čase, keď garant vstúpil do členského štátu,

11 — Pozri najnovší rozsudok zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i., C-558/07, Zb. s. I-5783, bod 74. Zásadu zákazu diskriminácie uvádza aj odôvodnenie č. 5 smernice a tvorí súčasť hodnôt a zásad uznaných členskými štátmi, uvedených v odôvodnení č. 11.

si zaslúži väčší rešpekt než tá rodina, ktorá ešte len bude založená.

45. Tento argument ma tiež nepresvedčil.

46. Po prvé — aj keď je to otázka výkladu vnútroštátneho práva, a teda patrí do právomoci súdov Holandska — zdá sa to byť v rozpore so znením samotných vnútroštátnych právnych predpisov. Článok 3.22 ods. 1 Vb 2000 stanovuje hranice príjmu. Vyššia hranica príjmu uvedená v článku 3.22 ods. 2, ktorá sa vzťahuje iba na prípady založenia rodiny, je výslovne stanovená „odchylne od ustanovenia odseku 1“. Pripadá mi veľmi ťažké interpretovať tieto ustanovenia ako stanovenie všeobecnej hranice v odseku 2 a ako stanovenie výnimky v odseku 1.

47. Aj keby sa však nejakým iným výkladom dospelo k záveru, že ide o takýto prípad, tento argument vlády by som neprijala. Členské štáty môžu uplatňovať priaznivejšie ustanovenia než tie, ktoré sú požadované alebo schválené smernicou,[12] ale pritom stále musia dodržiavať zásadu rovnosti zaobchádzania alebo zákazu diskriminácie. Keďže otázka, či rodinný vzťah vznikol predtým ako sa garant stal rezidentom legálne žijúcim v hostiteľskom členskom štáte, alebo potom, nemôže poskytnúť objektívny základ na uplatnenie rôznych príjmových hraníc v inak porovnateľných situáciách, je irelevantné, či vyššia hranica je výnimkou alebo pravidlom.

48. Tento názor nemá vplyv na ďalšie odchýlky[13], ktorými sa holandská vláda pokúša podporiť svoj argument. Oba faktory, aj vek, aj pracovná neschopnosť, sú objektívnymi faktormi, ktoré veľmi pravdepodobne ovplyvnia príjmy osoby, a preto môžu byť dôvodom na zníženie alebo zrušenie akejkoľvek hranice príjmu. A neexistencia príjmových hraníc v prípade, keď členovia rodiny žiadajú o pripojenie sa k utečencovi do troch mesiacov od priznania postavenia utečenca, vychádza nielen z objektívneho dôvodu (odôvodnené obavy z prenasledovania, ktoré definujú status utečenca[14], sa veľmi pravdepodobne rozšíria aj na najbližšiu rodinu, a teda

12 — Článok 3 ods. 5, pozri bod 5 vyššie.

13 — Pozri bod 19 vyššie.

14 — Pozri článok 2 písm. c) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

svedčia v prospech zlúčenia predtým, ako si utečenec zabezpečí stabilné a pravidelné príjmy v hostiteľskej krajine), ale to výslovne vyžaduje článok 12 ods. 1 smernice.

49. Tento názor takisto nemá vplyv na žiadnu úpravu hranice, o ktorej by sa mohlo objektívne rozhodnúť v jednotlivých prípadoch. Napokon tam, kde platí požiadavka príjmu, článok 7 ods. 1 písm. c) smernice ukladá členským štátom povinnosť zhodnotiť finančné zdroje garanta podľa ich charakteru a pravidelnosti a umožňuje vziať do úvahy aj počet rodinných príslušníkov. Navyše článok 17 vyžaduje zohľadniť rôzne individuálne okolnosti v prípade, že sa prijme nejaké negatívne rozhodnutie vo vzťahu k zlúčeniu rodiny. Teda smernica vyžaduje individuálne posúdenie každej žiadosti, čím sa zamedzí paušálnemu uplatňovaniu akýchkoľvek abstraktných hraníc bez ohľadu na okolnosti daného prípadu.[15]

50. Ďalším bodom, ktorý treba spomenúť, je vyhlásenie v rozhodnutí o zamietnutí žiadosti pani Chakrounovej, ktoré sa zrejme snaží odôvodniť rozdiel medzi zlúčením rodiny a založením rodiny na základe toho, že menej priaznivého zaobchádzania sa domáha vtedy, keď rezident Holandska uzavrie manželstvo počas svojej dovolenky v zahraničí. No napriek tomu, že tento predpoklad platí (s cieľom zamedziť prípadnému formálnemu manželstvu), aj naďalej sa vyžaduje individuálne posúdenie.

51. Nezdá sa mi, že možno systematicky stanoviť akékoľvek objektívne rozdiely medzi dvomi štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí chcú žiť v členskom štáte, pracovať tam a založiť si rodinu, pričom jeden z nich uzavrie manželstvo predtým, ako emigruje, zatiaľ čo druhý šetrí, aby mohol uzavrieť manželstvo počas návštevy krajiny svojho pôvodu. Rozdiel medzi týmito dvomi prípadmi môže napríklad závisieť len od vôle rodičov nevesty akceptovať zaťa, ktorý doteraz nebol finančne nezávislý.

52. Navyše holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach výslovne uvádza, že aj keď rodinný vzťah vznikol po príchode garanta a kritérium príjmu nie je splnené, členom rodiny bude udelené povolenie na pobyt v prípade, že to vyžaduje článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv

15 — Pozri tiež článok 6 smernice (bod 7 týchto návrhov) a článok 16 (bod 11), kde posledný uvedený článok vyžaduje, aby sa pri posudzovaní žiadosti o obnovenie povolenia na pobyt bral do úvahy aj príjem členov rodiny. Ďalej uvádzam, že všetci účastníci konania vrátane holandskej vlády akceptujú, že článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyžaduje posúdenie každého jedného prípadu.

a základných slobôd — to znamená, že bude vykonané individuálne posúdenie.

53. Zdá sa, že takéto posúdenia dostatočne chránia proti zneužitiu prisťahovalectva prostredníctvom formálnych manželstiev.

54. Manželstvo Chakrounovcov trvajúce takmer 34 rokov (v relevantnom čase) však ťažko možno porovnávať s formálnym manželstvom alebo s tým, čo by sa dalo nazvať „privezenie si dovolenkovej nevesty“. Zmienka o tejto úplne odlišnej situácii v rozhodnutí o zamietnutí žiadosti pani Chakrounovej naznačuje, že v procese neprebehlo individuálne posúdenie vyžadované tak smernicou, ako aj článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

55. Vzhľadom na tieto úvahy zastávam názor, že smernica bráni takému rozlišovaniu, o aké ide vo veci samej, do tej miery, do akej nie je založené na žiadnom objektívnom faktore vzťahujúcom sa na výšku príjmov potrebných na uživenie garanta a jeho rodiny, a ak sa uplatňuje bez ohľadu na individuálne okolnosti každého prípadu.

O otázke č. 1

56. Z hľadiska mnou navrhnutej odpovede na otázku č. 2 posudzovanie otázky č. 1 musí byť postavené na predpoklade, že členský štát uplatňuje iba jednu hranicu, „na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy dostatočné na pokrytie všeobecne nevyhnutných nákladov na živobytie, ale vzhľadom na výšku svojich príjmov môže mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc na pokrytie osobitných, individuálnych a nevyhnutných nákladov na živobytie, na oslobodenia od poplatkov územných správnych celkov závislé od príjmu alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami“.

57. Po prvé zdá sa mi, že článok 7 ods. 1 písm. c) smernice nebráni tomu, aby členský štát špecifikoval konkrétnu príjmový hranicu za predpokladu, že ju možno uplatniť takým spôsobom, ktorý berie do úvahy individuálne okolnosti v každom jednotlivom prípade.

58. Po druhé článok 7 ods. 1 písm. c) stanovuje, že členské štáty „môžu vziať do úvahy aj úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku“. To jednoznačne nevyžaduje, aby bola akákoľvek príjmová hranica stanovená na 100 % (alebo iné percento) minimálnej

mzdy v danom štáte — v skutočnosti by sa to ani nedalo, pretože sedem členských štátov nemá vnútroštátnu právnu úpravu stanovujúcu zákonnú minimálnu mzdu[16].

59. Okrem toho kritérium, ktoré by sa mohlo použiť, je to, ktoré vyžaduje mať dostatočné prostriedky na uživenie zlúčenej rodiny bez využívania sociálnej pomoci. Hoci minimálna mzda by mohla byť tam, kde existuje, užitočným meradlom v tomto smere (keďže jednou z funkcií tejto mzdy je zabezpečiť, aby minimálne životné prostriedky pracovníka zabezpečil zamestnávateľ, a nie štát), nemožno predpokladať, že sa bude zhodovať s príjmom na takej úrovni, na ktorej sociálna pomoc prestáva byť potrebná. Z rôznych politických či ekonomických dôvodov nárok na sociálnu pomoc môže byť pozastavený pod úrovňou minimálnej mzdy alebo zostať zachovaný aj nad jej hranicou[17]. Je však jasné, že článok 7 ods. 1 písm. c) neoprávňuje členské štáty požadovať väčšie príjmy, ako sú nevyhnutné na uživenie celej rodiny bez využívania sociálnej pomoci.

60. Vo svojich pripomienkach pani Chakroun a holandská vláda navrhujú, že „systém sociálnej pomoci príslušného členského štátu“ by mal byť presnejšie definovaný.

61. Pani Chakroun tvrdí, že vzhľadom na to, že článok 7 ods. 1 písm. c) odkazuje na systém sociálnej pomoci členského štátu a úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku[18], neumožňuje použiť kritérium založené na pomoci, ktorá sa mení v závislosti od oblasti, ako je to v tomto prípade so všetkými typmi špeciálnej pomoci, ktoré sú sporné.

62. Toto tvrdenie ma úplne nepresvedčilo.

16 — Rakúsko, Cyprus, Dánsko (ktoré nie je viazané smernicou), Fínsko, Nemecko, Taliansko a Švédsko nemajú zákonom stanovenú minimálnu mzdu: pozri *Minimálne mzdy v januári 2009,* Eurostat, Data in focus, 29/2009, s. 1.

17 — Na pojednávaní holandská vláda skutočne vyhlásila, že ich minimálna mzda je dostatočná na pokrytie väčšiny základných existenčných nákladov a že špeciálna sociálna pomoc je nevyhnutný doplnok na zabezpečenie minimálnej životnej úrovne — vyjadrenie, ktoré sa môže zdať prekvapivé s ohľadom na zvolenie minimálnej čistej mzdy ako hranice príjmu v prípade zlúčenia rodiny, a dokonca keďže minimálna mzda v Holandsku sa považuje za druhú najvyššiu v Európskej únii s ohľadom na úroveň kúpyschopnosti (pozri *Minimálne mzdy v januári 2009,* už citované v poznámke pod čiarou 16, s. 3).

18 — Podobne aj v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46) a v predchádzajúcom článku 1 ods. 1 smernice Rady 90/364/EHS z 28. júna 1990 o práve pobytu (Ú. v. ES L 180, s. 26; Mim. vyd. 20/001, s. 3).

63. Na jednej strane, zatiaľ čo pojem sociálna pomoc „členského štátu“ pravdepodobne nezahŕňa len miestne iniciatívy, niekoľko členských štátov má federálny alebo kvázifederálny systém vlády, v ktorom zodpovednosť za rezorty, ako je sociálna pomoc, možno preniesť na regionálne alebo podobné orgány. V tomto prípade sú typy pomoci, ktorých sa otázka Raad van State týka, stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi, aj keď ich podrobné uplatnenie je záležitosťou miestnych orgánov.

64. Na druhej strane holandská vláda na pojednávaní uviedla, že 120 %-ná hranica bola zvolená za štátny priemer a za ňou už nie je možné žiadať o osobitnú sociálnu pomoc, ale od tohto nároku by mohlo byť upustené v závislosti od zodpovednosti samostatnej správnej jednotky, a to na 110 % alebo 130 % minimálnej mzdy. V dôsledku toho by sa mohlo zdať, že jednotný limit 120 % bráni zlúčeniu niektorých rodín, kde neexistuje nárok pri žiadosti o osobitnú sociálnu pomoc, a umožňuje ho tým rodinám, kde takýto nárok existuje. Nezdá sa, že by to bolo v súlade s článkom 7 ods. 1 písm. c) uvedenej smernice alebo s potrebou individuálneho posúdenia.

65. Holandská vláda sa domnieva, že smernica rešpektuje rozmanitosť druhov a miery pomoci v rôznych členských štátoch, ale základ môže byť predsa len odvodený z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa rozdielov medzi „sociálnymi dávkami“ a „sociálnou pomocou“ v kontexte nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71[19].

66. Tento návrh sa na prvý pohľad zdá byť rozumný, aj keď, ako uviedla Komisia na pojednávaní, dôvod na rozlišovanie v rámci nariadenia č. 1408/71 (ktoré sa týka prevoditeľnosti dávok) sa nesmie preniesť na iné súvislosti. Podľa môjho názoru však nie je potrebné, aby Súdny dvor prijal konečné stanovisko, pretože je nesporné, a zrejme aj nespochybniteľné, že opatrenia uvedené v otázke Raad van State skutočne predstavujú sociálnu pomoc v zmysle smernice.

67. Čo sa mi zdá oveľa významnejšie, je skutočnosť, že príslušné druhy pomoci sú k dispozícii len vo výnimočných prípadoch. Aj keď je nesporné, že môžu byť dostupné tým, ktorých príjmy sú medzi 100 % až 120 %

19 — Nariadenie zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva [Ú. v. ES, English Special Edition 1971(II), s. 416] v znení neskorších predpisov. Pozri najmä rozsudok zo 16. júla 1992, Hughes, C-78/91, Zb. s. I-4839, body 17 a 18.

minimálnej mzdy, je tiež zrejmé, že nie sú k dispozícii všetkým týmto osobám. Použitie slova „výnimočné“ v právnych predpisoch totiž automaticky znamená, že sú k dispozícii iba menšine dotknutých obyvateľov, a aj to len prechodne.

68. Na pojednávaní holandská vláda uviedla, že celková suma vyplatená na sociálnu pomoc v roku 2007 predstavovala 243 miliónov eur, pričom každá jednotlivá platba predstavovala v priemere 150 eur. Keby každá platba bola realizovaná zakaždým voči inej osobe, predstavovalo by to približne desatinu populácie Holandska, hoci ročná platba vo výške 150 eur zjavne nemá nijaký vzťah k rozdielu čistého ročného príjmu medzi 100 % a 120 % minimálnej mzdy, čo je na základe údajov uvedených vnútroštátnym súdom len o niečo viac ako 2 800 eur v rozhodujúcom čase. Samozrejme, nie je možné, aby Súdny dvor dospel ku konečnému záveru iba na základe týchto údajov, ale je vysoko pravdepodobné, že v skutočnosti veľké množstvo platieb bola realizovaných voči oveľa menšiemu počtu ľudí, z ktorých podstatná časť pravdepodobne mohla zarobiť menej, ako je vnútroštátna minimálna mzda.

69. Nech je pravda akákoľvek, zdá sa mi, že údaje vlády nepodporujú dôveryhodne jej tvrdenie, že jednotná príjmová hranica vo výške 120 % vnútroštátnej minimálnej mzdy je potrebná na zabezpečenie toho, že zlúčenie rodiny nebude mať za následok „využívanie systému sociálnej pomoci“ — toto tvrdenie si protirečí s vlastným vyhlásením vlády, uvedeným aj na pojednávaní, že nároky na špeciálnu sociálnu pomoc sú posudzované z prípadu na prípad.

70. Vzhľadom na potrebu posúdiť jednotlivé prípady osobitne, čo vyplýva aj zo smernice, samotná možnosť, že vo výnimočných prípadoch (posudzuje sa z prípadu na prípad) sa dá požiadať o niektoré druhy sociálnej pomoci, nemôže byť podľa mňa dôvodom systematického zamietania žiadosti o zlúčenie rodiny. Takáto situácia sa odlišuje od situácie, keď výška prostriedkov naznačuje, že jednotlivec alebo rodina automaticky dostane sociálnu pomoc — to je situácia, ktorá jasne spadá do rámca podmienky vyplývajúcej z článku 7 ods. 1 písm. c) smernice.

71. Domnievam sa teda, že na otázku č. 1 je potrebné odpovedať v tom zmysle, že smernica neoprávňuje definovať požiadavku na príjmy takým spôsobom, ako je to vo veci samej.

Návrh

72. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy by Súdny dvor mal na otázky, ktoré položila Raad van State, odpovedať takto:

1. Článok 2 písm. d) a článok 7 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na základe požiadavky vzťahujúcej sa na príjem v zmysle článku 7 ods. 1 písm. c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe rezidenta do členského štátu, do tej miery, do akej nie je založené na žiadnom objektívnom faktore vzťahujúcom sa na výšku príjmov potrebných na uživenie garanta a jeho rodiny, a ak sa uplatňuje bez ohľadu na individuálne okolnosti každého prípadu.

2. Článok 7 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2003/86/ES neumožňuje členskému štátu stanoviť takú požiadavku na výšku príjmu, ktorá vedie k systematickému zamietaniu žiadosti o zlúčenie rodiny v prípadoch, v ktorých by zlúčená rodina nemala nijaký automatický nárok na sociálnu pomoc, ale len potenciálny nárok na pomoc za výnimočných okolností.