



V Bruselu dne 29.3.2019
COM(2019) 162 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

I. ÚVOD

Dne 22. září 2003 přijala Rada směrnici 2003/86/ES, která stanoví společná pravidla pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členských státech (dále jen „směrnice“). Směrnice se vztahuje na všechny členské státy kromě Dánska, Irska a Spojeného království¹. V souladu s čl. 3 odst. 3 směrnice neupravuje situaci státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU.

Během posledních 30 let bylo sloučení rodiny jedním z hlavních důvodů imigrace do EU. V roce 2017 bylo do EU-25 přijato 472 994 žadatelů z důvodů sloučení rodiny, což představuje 28 % všech prvních povolení vydaných státním příslušníkům třetích zemí v EU-25².

V mnohých členských státech má sloučení rodiny velký podíl na legální migraci. V roce 2008 Komise zveřejnila svou první zprávu o používání směrnice³, která poukázala na různá politická rozhodnutí, která členské státy učinily ohledně toho, jak velký příliv migrantů z důvodu sloučení rodiny účinně řešit. V posledních letech mnohé členské státy zavedly nebo revidovaly zejména pravidla pro sloučení rodiny pro uprchlíky (a také pro osoby požívající doplňkové ochrany, které jsou vyloučeny z oblasti působnosti směrnice). Navzdory nedávným problémům souvisejícím s migrací a vysokému počtu žadatelů o mezinárodní ochranu osoby požívající mezinárodní ochrany i nadále využívaly výhodnějších podmínek pro sloučení rodiny ve srovnání s ostatními kategoriemi státních příslušníků třetích zemí a osoby požívající doplňkové ochrany celkově využívají podobné úroveň právně zajištěné ochrany jako uprchlíci⁴.

Komise sledovala tato politická a legislativní rozhodnutí, u nichž je třeba, aby zůstala v mezích prostoru pro uvážení, který směrnice nabízí, a aby respektovala právo na sloučení rodiny v ní uvedené. V roce 2014 Komise zveřejnila sdělení⁵ stanovící pro členské státy pokyny, jak směrnici uplatňovat. Tyto pokyny poskytly jednotný výklad hlavních ustanovení směrnice, který vedl ke smysluplným změnám v zákonech a postupech některých členských států⁶.

Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) hrál v provádění směrnice rovněž klíčovou roli a poskytl rozsáhlou judikaturu týkající se výkladu nejcitlivějších ustanovení směrnice, a to hlavně řešením předběžných otázek, které byly zaslány vnitrostátními soudy členských států.

Tato zpráva podává přehled současné situace provádění směrnice členskými státy a zaměřuje se na klíčové otázky, které vyplynuly z vlastní analýzy Komise souladu s předpisy, z obdržených stížností a příslušných rozsudků SDEU. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že Komise obdržela četné stížnosti související se sloučením rodiny státních příslušníků třetích zemí⁷. Hlavní vznesené otázky se týkají: zamítnutí udělení víz nebo povolení, dokladu totožnosti nebo rodinných vazeb jako důvodu pro zamítnutí, dlouhých lhůt zpracování ze

¹ V této zprávě se „členskými státy“ rozumí členské státy, které jsou vázány směrnicí, a alternativně se na ně odkazuje jako na EU-25.

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

³ KOM(2008) 610 v konečném znění ze dne 8. října 2008.

⁴ Studie Evropské migrační sítě (EMS) o sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí v EU („*Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU*“), duben 2017, s. 43.

⁵ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu – Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, COM(2014) 210 final.

⁶ Studie EMS (2017), s. 12.

⁷ Mnohé z těchto stížností však spadají mimo oblast působnosti použitelných právních předpisů EU, jelikož se týkají otázek souvisejících s přístupem k občanství členského státu, rodinnými příslušníky „nemobilních“ občanů EU a všeobecnými stížnostmi o údajné diskriminaci či nesprávném úředním postupu.

strany správních orgánů, nepřiměřených poplatků za vydání povolení, pojmu stálých a pravidelných příjmů, přístupu k zaměstnání pro rodinné příslušníky, nesprávně použitých čekacích lhůt a přiměřenosti předintegračních podmínek.

Údaje z nedávné studie vypracované Evropskou migrační sítí (dále jen „EMS“)⁸, která posuzovala právní i praktické obtíže provádění směrnice, byly do této zprávy také zahrnuty. Studie poukázala na tři hlavní problémy, kterým žadatelé čelí. První se týká povinnosti dostavit se osobně na diplomatické zastoupení za účelem podání žádosti⁹; tato povinnost představuje praktický problém zejména pro žadatele obracející se na menší členské země, které nemají nutně diplomatické zastoupení v každé zemi. Druhý významný problém se týká často velmi dlouhé lhůty zpracování žádosti¹⁰. Třetím hlavním problémem je nedostatek dokladů potřebných pro zpracování žádosti¹¹, zejména doklad totožnosti a rodinných vazeb. Z pohledu vnitrostátních orgánů označila studie za hlavní problém odhalování nucených nebo fiktivních sňatků nebo registrovaných partnerství a falešných prohlášení o rodičovství¹², které vyžadují důkladné vyšetřování, což může ovlivnit dobu zpracování žádostí.

II. DODRŽENÍ PROVÁDĚCÍCH OPATŘENÍ

Právo na sloučení rodiny – článek 1

Směrnicí se uznává právo na sloučení rodiny. Směrnice členskými státem ukládá přesně vymezenou pozitivní povinnost, podle které musí v případech určených směrnicí povolit sloučení rodiny určitých členů rodiny osoby usilující o sloučení rodiny, a nenechává jim v této souvislosti žádnou volnost jednání. Předmět směrnice byl správně promítnut do vnitrostátních právních předpisů všech členských států, i když většina z nich¹³ nemá zvláštní ustanovení odpovídající článku 1, který definuje účel směrnice, a nevyžaduje proto zvláštní provedení.

Definice klíčových pojmů – článek 2

Celkově lze říci, že definice stanovené směrnicí byly správně provedeny většinou členských států. V těch případech, kdy členské státy definice výslovně neprovedly, jako zejména definici „osoby usilující o sloučení rodiny“, však tyto mohou být vyvozeny z ustanovení zavádějících podmínky pro sloučení rodiny.

Oblast působnosti – článek 3

Osoba usilující o sloučení rodiny

Státní příslušníci třetích zemí jsou v souvislosti se sloučením rodiny osobami způsobilými pro sloučení rodiny pouze tehdy, pokud legálně pobývají v členském státě, mají povolení k pobytu s nejméně roční platností (bez ohledu na právní důvod povolení k pobytu) a pokud existuje odůvodněný předpoklad, že získají právo trvalého pobytu.

Článek 3 byl správně proveden všemi členskými státy. Je třeba zdůraznit, že vnitrostátní právní rámce některých členských států obsahují ustanovení, která jsou výhodnější než článek 3 (např. Bulharsko, Maďarsko, Nizozemsko a Slovensko neprovedly podmínku odůvodněného předpokladu, že příslušná osoba získá právo trvalého pobytu), což je směrnicí dovoleno.

Rodinní příslušníci občanů EU

⁸ Studie 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 S výjimkou EE, ES a MT.

Jak osoba usilující o sloučení rodiny, tak její rodinní příslušníci musí být státními příslušníky třetích zemí, aby se na ně působnost směrnice vztahovala. To znamená, že rodinní příslušníci občanů EU jsou z působnosti směrnice vyloučeni. Může se na ně však vztahovat směrnice 2004/38/ES¹⁴, pokud jsou rodinnými příslušníky občanů EU, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají. Sloučení rodiny občanů EU majících bydliště v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, se právem Unie neřídí a zůstává ve vnitrostátní pravomoci. V nedávném rozsudku¹⁵ SDEU stanovil, že má na základě článku 267 SFEU pravomoc vykládat ustanovení směrnice o sloučení rodiny, pokud se toto ustanovení stalo na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelným na rodinné příslušníky občana EU, který nevyužil svého práva volného pohybu.

V praxi jsou tato pravidla do značné míry podobná ve Španělsku, Litvě, Nizozemsku a Švédsku. Tam, kde existují rozdíly, jsou ustanovení týkající se státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky nemobilních občanů EU, obvykle výhodnější. Tato ustanovení mohou například zahrnovat následující¹⁶: širší definice rodiny¹⁷; zproštění zvláštních podmínek, které musí být rodinnými příslušníky splněny¹⁸; žádná hranice příjmu¹⁹; nižší referenční částka nebo méně náročné posuzování finančních okolností²⁰; žádné čekací lhůty nebo zkrácené čekací lhůty²¹; žádné požadavky na kvóty²²; volný přístup na trh práce²³.

Žadatelé o azyl a osoby požívající dočasné či doplňkové ochrany

Tato směrnice ze své působnosti vylučuje také osoby usilující o sloučení rodiny, které požívají dočasné či doplňkové ochrany, a také žadatele o azyl²⁴. Komise však ve svém sdělení o pokynech²⁵ zdůraznila, že směrnice by neměla být interpretována tak, že členským státům ukládá povinnost osobám, které požívají dočasné nebo doplňkové ochrany, právo na sloučení rodiny odpírat. Dokument s pokyny také vyzývá členské státy, aby přijaly pravidla, která těmto kategoriím osob udělí práva na sloučení rodiny, která jsou podobná právům uprchlíků. V nedávném rozsudku²⁶ SDEU stanovil, že mu přísluší vykládat ustanovení směrnice s ohledem na právo na sloučení rodiny osoby požívající doplňkové ochrany, pokud se tato ustanovení stala přímo a bezpodmínečně použitelnými v takové situaci na základě vnitrostátního práva.

V mnoha členských státech mohou osoby požívající doplňkové ochrany požádat o sloučení rodiny za stejných podmínek jako uprchlíci²⁷. V určitých členských státech zákon stanoví sloučení rodiny s osobami požívajícími doplňkové ochrany nejdříve po třech letech (Rakousko) nebo po dvou letech (Lotyšsko) ode dne získání statusu doplňkové ochrany.

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹⁵ Rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, C a A (C-257/17) ECLI:EU:C:2018:876.

¹⁶ Zdroj: Studie EMS (2017), s. 30.

¹⁷ AT, BE, HU, LV.

¹⁸ Požadavek na věk v LT, SK.

¹⁹ FI, FR, PL, SE.

²⁰ HR, IE, SI.

²¹ CY, DE, PL.

²² AT.

²³ CY, FR, HU, LV.

²⁴ Směrnice Rady 2001/55/ES výslovně přiznává osobám požívajícím dočasné ochrany právo na sloučení s jejich rodinnými příslušníky.

²⁵ COM(2014) 210 final.

²⁶ SDEU, rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, K a B (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

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

Sňatek nebo registrované partnerství s osobami požívajícími doplňkové ochrany nebo osobami, kterým bylo uděleno právní postavení uprchlíka, již musely existovat v zemi původu nebo před vstupem do země²⁸. Kypř osobám požívajícím doplňkové ochrany podat žádost o sloučení rodiny neumožňuje, zatímco ostatní členské státy jako Česko jim učinit tak umožňují v rámci vnitrostátního systému (paralelně ke směrnici o sloučení rodiny). Německo nedávno sloučení rodiny pro osoby požívající doplňkové ochrany omezilo, a to pozastavením sloučení rodiny pro všechny osoby, kterým bylo uděleno povolení k pobytu v rámci doplňkové ochrany od poloviny března 2016. Od srpna 2018 bylo toto pozastavení částečně zrušeno umožněním měsíční kvóty 1 000 rodinných příslušníků.

Způsobilí rodinní příslušníci – čl. 4 odst. 1

Rodinní příslušníci oprávnění k tomu, aby se k osobě usilující o sloučení rodiny připojili, zahrnují minimálně „jádro rodiny“: manžela či manželku osoby usilující o sloučení rodiny a nezletilé děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo nezletilé děti jejího manžela či manželky.

Manžel či manželka

Ustanovení čl. 4 odst. 1 uděluje manželovi či manželce osoby usilující o sloučení rodiny právo na sloučení rodiny. Většina členských států správně provedla tento požadavek.

V případě polygamního manželství²⁹ je povoleno sloučení pouze s jedním manželem či manželkou a vstup dětí dalších manželů či manželek, které se k osobě usilující o sloučení rodiny chtějí připojit, může být zamítnut (čl. 4 odst. 4). Členské státy také mohou jak pro osobu usilující o sloučení rodiny, tak pro manžela či manželku stanovit minimální věkovou hranici (čl. 4 odst. 5). Většina členských států toto nepovinné ustanovení využívá, přičemž argumentuje tím, že to může pomáhat bránit nuceným sňatkům. Pět členských států³⁰ stanovilo věkovou hranici 21 let, což je maximální věková hranice uvedená ve směrnici.

Partnerům stejného pohlaví umožňují podat žádost o sloučení rodiny právní předpisy většiny členských států³¹. Menší počet členských států toto nepovoluje³². Páry stejného pohlaví mají stejné právo na sloučení rodiny jako manželé opačného pohlaví v devíti členských státech³³.

Ve svém rozsudku ve věci *Marjan Noorzia*³⁴ musel SDEU rozhodnout, zda se minimální věk 21 let uvedený v čl. 4 odst. 5 směrnice odkazuje na okamžik, kdy je žádost o sloučení rodiny podána, nebo na okamžik, kdy bylo vydáno rozhodnutí týkající se této žádosti. Soudní dvůr rozhodl, že čl. 4 odst. 5 musí být vykládán v tom smyslu, že ustanovení nebrání právní úpravě, podle které musí manžel nebo manželka a registrovaní partneři dosáhnout věku 21 let již v době podání žádosti.

V tomto rozsudku Soudní dvůr analyzoval cíl a přiměřenost požadavku minimálního věku a uvedl: „*V tomto ohledu je nutno poznamenat, že minimální věk stanovený členskými státy podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2003/86 odpovídá v konečném výsledku věku, kdy se má podle dotčeného členského státu za to, že určitá osoba dosáhla zralosti dostatečné nejen k tomu, aby odmítla uzavřít vynucený sňatek, ale také k tomu, aby se dobrovolně rozhodla usadit se v jiné zemi se svým manželem nebo se svou manželkou s cílem vést tam s ním či s ní rodinný život a integrovat se v této zemi. (...) Takové opatření ani neohrožuje dosažení cíle zamezení vynuceným sňatkům, neboť umožňuje vycházet z předpokladu, že vzhledem k větší zralosti*

²⁸ AT, DE, EE, HR, NL, SI.

²⁹ Tato záležitost zatím nevedla k žádnému rozsudku ze strany Soudního dvora Evropské unie.

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: Studie EMS (2017), s. 21–22.

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

dotyčných bude obtížnější ovlivnit je do té míry, aby uzavřeli vynucený sňatek a souhlasili se sloučením rodiny, pokud se vyžaduje, aby ke dni podání žádosti již dosáhli věku 21 let, než kdyby k tomuto dni měli méně než 21 let.“

Nezletilé děti

Nezletilé děti jsou děti, které ještě nedosáhly věkové hranice zletilosti stanovené na vnitrostátní úrovni (obvykle 18 let) a jsou svobodné. Směrnice umožňuje dvě omezení pro sloučení rodiny s nezletilými dětmi za předpokladu, že byla již v době provedení směrnice součástí vnitrostátních právních předpisů (tzv. „doložka o pozastavení“).

Zprv, u dětí starších 12 let, které do země vstupují bez doprovodu svých rodinných příslušníků, může být požadováno, aby prokázaly, že splňují integrační podmínky vyžadované vnitrostátními právními předpisy. SDEU však rozhodl³⁵, že toto ustanovení musí respektovat nejlepší zájmy dítěte. Tuto odchylku uplatňuje jen DE.

Zadruhé, členské státy mohou požadovat, aby žádosti týkající se sloučení rodiny s dětmi byly podávány do 15 let jejich věku (čl. 4 odst. 6). Toto omezení neuplatnil žádný členský stát. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení je doložkou o pozastavení, jsou taková omezení v rámci vnitrostátních právních předpisů nyní zakázána.

Co se týče nezletilých dětí, jsou zvláště zajímavé dva rozsudky SDEU. Ve spojených věcech *O. a S. a Maahanmuuttovirasto*³⁶ potvrdil Soudní dvůr obecné pravidlo, že hmotněprávní ustanovení směrnice³⁷ musí být vykládána a uplatňována ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv EU a čl. 5 odst. 5 směrnice. Tato ustanovení ukládají členským státům posoudit dotčené žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a též s cílem upřednostnit rodinný život.

V jiné nedávné věci³⁸ *A a S* SDEU rozhodl, že v záležitostech souvisejících se sloučením rodiny uprchlíků by měl být zohledněn okamžik přicestování na území členského státu, a ne okamžik podání žádosti o sloučení rodiny, pokud se posuzuje, zda osoba spadá pod definici pojmu „nezletilá osoba bez doprovodu“. Podle rozsudku vydaného v této věci se pojem „nezletilá osoba bez doprovodu“ tedy vztahuje na osobu, která byla mladší 18 let v době přicestování, dosáhla věku 18 let během azylového řízení a po dosažení věku 18 let podala žádost o sloučení rodiny.

Ostatní rodinní příslušníci – čl. 4 odst. 2 a 3

Kromě jádra rodiny mohou členské státy považovat za rodinné příslušníky tyto osoby: na pomoci závislé rodiče a svobodné dospělé děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo děti jejího manžela či manželky a nesezdaného partnera (partnerku) (řádně potvrzený dlouhodobý vztah nebo registrované partnerství) osoby usilující o sloučení rodiny.

Několik členských států se rozhodlo rozšířit počet rodinných příslušníků, kteří jsou oprávněni podat žádost. Mnohé z nich³⁹ se však rozhodly nezahrnout nejbližší příbuzné v přímé vzestupné linii osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela či manželky, pokud jsou na ní závislí a nepožívají nezbytnou podporu rodiny v zemi původu. Itálie využila tuto možnost částečně, a to jen jejím rozšířením na nejbližší příbuzné osoby usilující o sloučení rodiny.

³⁵ SDEU, Evropský parlament v. Rada Evropské unie, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429, bod 75.

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

³⁷ V tomto případě se jedná o požadavek na finanční příjmy podle čl. 7 odst. 1 písm. c) – viz oddíl 4.3.3 pro více podrobností.

³⁸ SDEU, *A, S*, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248.

³⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, EL, FI, FR, LV, MT, NL, PL.

Kromě nejbližších příbuzných osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela či manželky umožňuje čl. 4 odst. 2 sloučení rodiny také u zletilých svobodných dětí osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela či manželky, pokud se o sebe prokazatelně nedokáží postarat z důvodu zdravotního stavu. Tato možnost byla využita patnácti členskými státy⁴⁰.

Ustanovení čl. 4 odst. 3 umožňuje vstup a pobyt registrovaného partnera osoby usilující o sloučení rodiny a nesezdaného partnera, s nímž osoba usilující o sloučení rodiny udržuje řádně doložený stálý dlouhodobý partnerský vztah. Této možnosti plně využívají jen ES a SE.

Požadavky pro uplatňování práva na sloučení rodiny

Článek 7 umožňuje členským státům zavést dva oddělené druhy požadavků. Zprvce jim umožňuje požadovat důkaz o tom, že osoba usilující o sloučení rodiny má ubytování, zdravotní pojištění a stálé a pravidelné finanční příjmy. Zadruhé jim umožňuje požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření.

Ubytování – čl. 7 odst. 1 písm. a)

Členské státy mohou požadovat prokázání toho, že osoba usilující o sloučení rodiny má ubytování považované za obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti. Tuto možnost zavedla většina členských států, s výjimkou Finska, Chorvatska, Nizozemska a Slovinska. Velikost ubytování, která je považována za vyhovující, se liší napříč členskými státy, i když u některých států (Lotyšsko, Švédsko) se zdá, že nemají zvláštní kritéria pro posouzení takové vhodnosti⁴¹.

Zdravotní pojištění – čl. 7 odst. 1 písm. b)

Možnost vyžadovat zdravotní pojištění byla široce využívána, s výjimkou Bulharska, Finska, Francie, Portugalska a Švédska.

Stálé a pravidelné finanční příjmy – čl. 7 odst. 1 písm. c)

Všechny členské státy stanoví požadavek stálých a pravidelných příjmů. Tento požadavek však musí být uplatňován v souladu s výkladem uvedeným SDEU, který stanoví, že příslušná vnitrostátní ustanovení nesmí ohrozit cíl a účinnost směrnice.

Ve věci *Chakroun*⁴² Soudní dvůr omezil prostor pro uvážení přiznaný členským státům při stanovení požadavku na příjmy. Konkrétně rozhodl, že členské státy nemají povoleno odmítnout sloučení rodiny u osoby usilující o sloučení rodiny, která má stálé a pravidelné finanční příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení jejích vlastních potřeb i potřeb jejích rodinných příslušníků, avšak která by vzhledem k výši svých příjmů mohla využít zvláštní pomoc určenou k pokrytí zvláštních, individuálně určených nezbytných životních nákladů, úlevy na poplatcích stanovené územně správními celky v závislosti na příjmu nebo opatření na podporu příjmu v rámci obecní politiky pro osoby s nízkými příjmy. Dále Soudní dvůr rozhodl, že směrnici je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při uplatňování požadavku příjmu podle čl. 7 odst. 1 písm. c) rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území hostitelského členského státu, nebo až poté.

Ve spojených věcech *O. a S. a Maahanmuuttovirasto*⁴³ Soudní dvůr rozhodl, že požadavek na příjmy musí být uplatňován ve světle článku 7 (právo na rodinný život) a 24 (nejlepší zájem

⁴⁰ BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HR, HU, IT, LU, PT, RO, SE, SI, SK

⁴¹ Studie EMS (2017), s. 21–22.

⁴² SDEU, *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117.

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

dítěte) Listiny základních práv Evropské unie. SDEU zdůraznil, že vzhledem k tomu, že sloučení rodiny platí jako obecné pravidlo a cíl směrnice, musí být schopnost stanovená v čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice vykládána striktně. Členské státy tedy nesmí využívat své diskreční pravomoci takovým způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice a její užitečný účinek.

Ve věci *Khachab*⁴⁴ Soudní dvůr potvrdil, že vnitrostátní ustanovení, která stanovila prognózu finančních příjmů na základě vývoje příjmu, byla v souladu s právem EU. Soudní dvůr rozhodl, že čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že příslušným vnitrostátním orgánům umožňuje, aby zamítnutí žádosti o sloučení rodiny založily na prognóze pravděpodobnosti udržení – či neudržení – stálých, pravidelných a dostatečných finančních zdrojů osobou usilující o sloučení rodiny po dobu jednoho roku následujícím po datu podání žádosti. Soudní dvůr dodal, že posouzení by se mělo zakládat na vývoji finančních příjmů osoby usilující o sloučení rodiny v průběhu šesti měsíců předcházejících tomuto datu.

Většina členských států⁴⁵ stanovila hranici referenčního příjmu, aby mohla být posouzena dostatečnost finančních zdrojů, která je vyžadována pro výkon práva na sloučení rodiny. V mnohých členských státech tato částka odpovídá⁴⁶ základnímu minimálnímu měsíčnímu příjmu nebo měsíční částce životního minima v dané zemi, nebo je vyšší než tyto částky⁴⁷.

V ostatních členských státech je tato hranice nastavena jako konkrétní částka, byť se může lišit v závislosti na velikosti rodiny⁴⁸. Většina členských států⁴⁹ uplatňuje výjimky pro hranici příjmu, zejména pro uprchlíky a/nebo osoby požívající doplňkové ochrany⁵⁰. Některé členské státy žádnou hranici příjmu vůbec nemají a posuzují požadavek na příjem u každého případu individuálně⁵¹.

Integrační opatření – čl. 7 odst. 2

Toto nepovinné ustanovení členským státům umožňuje, aby od státních příslušníků třetích zemí požadovaly dodržování integračních opatření, což může být v případě rodinných příslušníků uprchlíků uplatňováno pouze po udělení práva na sloučení rodiny⁵². Komise pečlivě sledovala uplatňování tohoto ustanovení a požádala některé členské státy o vysvětlení vzhledem k tomu, že vnitrostátní ustanovení by neměla bránit praktickému účinku („*effet utile*“) směrnice a musí dodržovat příslušnou judikaturu SDEU⁵³.

Většina členských států této možnosti nevyužila, ačkoli tato opatření jsou v některých případech předmětem šetření nebo se na ně vztahují návrhy⁵⁴. Tam, kde jsou integrační opatření nutná pro povolení sloučení rodiny, členské státy obvykle požadují, aby rodinní příslušníci prokázali základní jazykové znalosti; výjimky se vztahují na rodinné příslušníky uprchlíků nebo (v některých případech) na osoby požívající doplňkové ochrany.

⁴⁴ SDEU, *Khachab*; 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: Studie 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: Studie EMS (2017), s. 26.

⁵² Uprchlíci musí splnit integrační podmínky pro založení rodiny v NL.

⁵³ Viz rozsudky SDEU ve věcech C-153/14, *K a A*, ECLI:EU:C:2015:453; C-579/13, *P a S*, ECLI:EU:C:2015:369 a C-540/03, *Parlament v. Rada*, ECLI:EU:C:2006:429.

⁵⁴ FI, LU.

Účast na jazykových kurzech nebo on-line výuce jazyků se obvykle děje na podnět rodinných příslušníků a náklady vyplývající z těchto kurzů musí nést oni⁵⁵. Poplatky závisí na zemi původu, poskytovateli kurzu nebo formátu kurzu⁵⁶. Některé členské státy mohou dodatečně požadovat, aby rodinní příslušníci získali další jazykové znalosti po přijetí (obvykle úroveň A2 nebo B1)⁵⁷, nebo aby po přijetí složili občanskou integrační zkoušku⁵⁸ – jako součást svého obecného integračního programu nebo jako součást požadavků pro trvalé usazení se v zemi⁵⁹. V některých případech může být poskytnut bezplatný jazykový kurz⁶⁰.

Kromě znalosti jazyka mohou integrační programy členských států také zahrnovat kurzy týkající se historie země a jejích hodnot, sociální orientace nebo odborného poradenství⁶¹. Další integrační opatření mohou mít podobu ohlašování se v integračním centru⁶², podpisu prohlášení o integraci⁶³ nebo integrační smlouvy⁶⁴, která ukládá účastník se kurzů občanské nauky a jazykové výuky. Nedodržení těchto integračních opatření může někdy vést k odnětí či neobnovení povolení k pobytu nebo zamítnutí dlouhodobého povolení⁶⁵.

Cílem těchto opatření je usnadnit integraci rodinných příslušníků. Jejich přípustnost v rámci směrnice závisí na tom, zda tomuto účelu slouží a zda jsou v souladu se zásadou proporcionality. Zda je jejich přípustnost sporná, závisí na tom, do jaké míry je zajištěn přístup k těmto kurzům nebo zkouškám, jak jsou koncipovány a/nebo organizovány (např. materiály ke zkoušce, poplatky, místo konání) a zda tato opatření nebo jejich dopad slouží jiným než integračním účelům (např. vysoké poplatky vylučují nízkopříjmové rodiny). Musí být také respektovány procedurální záruky k zajištění práva na podání opravného prostředku.

Ve věci *Minister van Buitenlandse Zaken v. K. a A.*⁶⁶ SDEU uznal v bodech 53–54 svého rozsudku, že: „...nelze zpochybňovat, že získání znalostí jak jazyka, tak společnosti hostitelského členského státu do značné míry usnadňuje komunikaci mezi státními příslušníky třetích zemí a státními příslušníky dotčeného státu a kromě toho podporuje vzájemné působení a rozvoj sociálních vztahů mezi nimi. Nemůže být sporu ani o tom, že získání znalostí jazyka hostitelského členského státu činí méně obtížným přístup státních příslušníků třetích zemí na trh práce a k odbornému vzdělávání. (...) Z tohoto hlediska povinnost složit zkoušku občanské integrace na základní úrovni umožňuje zajistit, aby dotčení státní příslušníci třetích zemí získali znalosti, které jsou nesporně užitečné pro vytvoření vazeb k hostitelskému členskému státu.“

Ve stejném rozsudku (body 56–58) Soudní dvůr však naznačil meze prostoru pro uvážení ze strany členských států při ukládání integračních podmínek: „Kritérium proporcionality (...) vyžaduje, aby podmínky uplatnění takové povinnosti nešly nad rámec toho, co je pro dosažení uvedeného cíle nezbytné. (...) Integrační opatření uvedená v čl. 7 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/86 totiž musí mít za cíl nikoliv výběr osob, které mohou uplatňovat své právo na sloučení rodiny, nýbrž usnadnění integrace těchto osob v členských státech. Specifické individuální okolnosti, například věk, úroveň vzdělání, finanční situace nebo zdravotní stav rodinných příslušníků dotčených osob usilujících o sloučení rodiny musí být zohledněny (...).“

⁵⁵ AT, DE, NL.

⁵⁶ Studie 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 Studie EMS (2017), s. 26–27.

⁶⁶ SDEU, C-153/14, K a A, ECLI:EU:C:2015:453.

V souladu se zásadou proporcionality proto musí vnitrostátní právní úprava, která provádí první pododstavec čl. 7 odst. 2, být s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení.

Ve dvou nedávných rozsudcích⁶⁷ SDEU svou judikaturu týkající se integračních podmínek dále rozvedl ve specifickém kontextu článku 15 (udělení samostatného povolení k pobytu).

Čekací lhůta a přijímací kapacita – článek 8

Článek 8 stanoví pro členské státy možnost požadovat předtím, než se k osobě usilující o sloučení rodiny mohou připojit její rodinní příslušníci, dobu oprávněného pobytu (první pododstavec) a stanovit zavedení nejvýše tříleté čekací lhůty do vydání povolení k pobytu v případech, kdy předchozí právní předpisy týkající se sloučení rodiny vyžadovaly zohlednění přijímacích kapacit (druhý pododstavec).

Možnost podle prvního pododstavce provedlo mnoho zemí. Komise však zjistila několik nesrovnalostí v provádění, které po výměnách s dotčenými členskými státy vyžadovaly upřesnění a úpravy ve vnitrostátních právních předpisech. Možnost podle druhého pododstavce byla provedena pouze Rakouskem a Chorvatskem.

Mnohé členské státy nestanoví čekací lhůtu předtím, než je rodina osoby usilující o sloučení rodiny způsobilá podat žádost o sloučení rodiny⁶⁸. Tam, kde se toto ustanovení uplatňuje, může být čekací lhůta dlouhá jeden rok⁶⁹, rok a půl⁷⁰, dva roky⁷¹ nebo tři roky⁷² od okamžiku, kdy osoba usilující o sloučení rodiny začala pobývat v zemi nebo kdy obdržela konečné rozhodnutí týkající se udělení statusu mezinárodní ochrany, s výjimkami udělenými jednotlivými členskými státy⁷³.

Možná omezení na základě veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví – článek 6

Obecně lze říci, že článek 6 správně provedla většina členských států, ale bylo zjištěno množství rozdílů v používání terminologie, zejména co se týče pojmu „národní bezpečnost“. Členské státy toto ustanovení provádějí různými způsoby, některé odkazují na příslušná ustanovení schengenského *acquis*, jiné na trestný čin s trestem odnětí svobody.

14. bod odůvodnění směrnice do určité míry naznačuje, co by mohlo nebezpečí pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost představovat. Kromě toho je na členských státech, aby si samy stanovily normy v souladu s obecnou zásadou proporcionality a článkem 17 směrnice, podle kterého jsou povinny zohlednit povahu a pevnost vztahů dané osoby a délku jejího pobytu a zvážit je vzhledem k závažnosti a druhu protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo bezpečnosti. Kritérium veřejného zdraví lze použít pouze tehdy, pokud nemoc nebo pracovní neschopnost nejsou jediným důvodem pro odnětí nebo neprodloužení povolení k pobytu. Pojmy „veřejný pořádek“, „veřejná bezpečnost“ a „veřejné zdraví“ podle článku 6 musí být vykládány ve světle judikatury SDEU a Evropského soudu pro lidská práva.

V současné době neexistuje žádné obecné pravidlo nebo ustálená judikatura, podle které by doložky o veřejném pořádku stanovené ve směrnici o sloučení rodiny a dalších směrnících o

⁶⁷ SDEU, rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, *C a A* (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 a rozsudek ze dne 7. listopadu 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 Studie EMS (2017), s. 27-28.

migraci vždy musely být vykládány stejným způsobem jako doložka o veřejném pořádku ve směrnici 2004/38/ES o volném pohybu (které se týká významná judikatura SDEU).

To již bylo potvrzeno v pokynech Komise týkajících se uplatňování směrnice⁷⁴, které zdůraznily, že i když se judikatura SDEU týkající se směrnice o volném pohybu přímo nedotýká státních příslušníků třetích zemí, může sloužit obdobně jako základ při analogickém vymezování dotčených pojmů. Další výkladové pokyny ze strany SDEU mohou být očekávány po předběžných otázkách podaných ve věcech C-381/18 a C-382/18 (obě v jednání), ve kterých byl Soudní dvůr poprvé požádán, aby přímo vyložil doložky o veřejném pořádku v čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice.

Postup posuzování žádosti – článek 5

Žadatel – čl. 5 odst. 1

Podle čl. 5 odst. 1 musí členské státy rozhodnout, zda osoba oprávněná podat žádost je rodinný příslušník, nebo osoba usilující o sloučení rodiny. Pokud jde o provádění tohoto článku, jsou členské státy rozděleny: v některých⁷⁵ je oprávněnou osobou osoba usilující o sloučení rodiny, zatímco v ostatních⁷⁶ je oprávněn rodinný příslušník nebo oba⁷⁷.

Místo pro podání žádosti – čl. 5 odst. 3

Směrnice vyžaduje, aby rodinný příslušník v době podání žádosti nesměl pobývat na území příslušného členského státu, a výjimku z tohoto pravidla lze udělit pouze za vhodných okolností. Toto ustanovení správně provedly všechny členské státy a všechny (s výjimkou Rumunska a Bulharska) využily výjimky umožňující rodinným příslušníkům podat žádost na území daného členského státu, pokud tam již oprávněně pobývají⁷⁸, nebo kde to výjimečné podmínky odůvodňují⁷⁹, např. pokud existuje překážka učinit tak v zemi původu.

Doklady – čl. 5 odst. 2 první pododstavec

Seznam požadovaných dokladů se v závislosti na členském státě liší: některé členské státy mají velmi podrobný seznam, jiné odkazují pouze na obecné požadavky, a tím nechávají úřadům značný prostor pro posouzení. Směrnice stanoví zvláštní ustanovení pro uprchlíky: členské státy by měly v případě, kdy uprchlík nemůže své rodinné vazby prokázat úředním dokumentem, vzít v úvahu jiné důkazy (čl. 11 odst. 2). Obecně lze říci, že pokud nejsou (spolehlivé) dokumenty k dispozici, zaujímají členské státy flexibilní přístup⁸⁰, zejména co se týče osob požívajících mezinárodní ochrany a jejich rodinných příslušníků. Často uznávají řadu jiných důkazních prostředků, pokud mohou ověřit totožnost žadatele a existenci rodinných vazeb⁸¹. Sem lze zahrnout dokumenty z azylových pohovorů, důkazy z odvolacích slyšení, notářsky ověřená osvědčení nebo písemná prohlášení, fotografie událostí a stvrzenky.

Členské státy mohou rovněž požadovat nebo navrhnout test DNA, obvykle jako poslední možnost, a to také v případech, kdy pochybnosti přetrvávají a kdy je potřeba spolehlivější potvrzení. Navzdory tomuto flexibilnímu přístupu ukázala studie EMS z roku 2017, že

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: Studie EMS (2017), s. 32.

⁸⁰ Studie EMS (2017), s. 33 a s. 37.

⁸¹ Ve svém stanovisku ze dne 29. listopadu 2018 ve věci Soudního dvora C-635/17 (v jednání), ECLI:EU:C:2018:973, navrhl generální advokát Wahl zavést v případě nedostatečných písemných dokladů povinnost aktivní spolupráce jak pro žadatele, tak pro úřady.

nedostatek dokladů pro zpracování žádosti je jedním z nejčastěji zmiňovaných problémů⁸². To se projevilo také v několika stížnostech, které Komise obdržela a které v jednom případě vedly k výměnám informací s dotčeným členským státem.

Pohovory a šetření – čl. 5 odst. 2 druhý pododstavec

Možnosti provádět pohovory a další šetření využívá většina členských států, pokud to považují za nutné pro získání důkazů o existenci rodinného vztahu. Této možnosti nevyužívá jen několik členských států⁸³.

Aby byly přípustné podle práva EU, musí být tyto pohovory a/nebo další šetření odpovídající – nesmí zbytečně bránit právu na sloučení rodiny – a musí respektovat základní práva, zejména právo na soukromí a rodinný život. Komise doposud nezjistila žádné problémy týkající se provádění tohoto ustanovení.

Podvod, účelové manželství, partnerství či osvojení – čl. 16 odst. 4

Podle tohoto ustanovení mohou členské státy provádět zvláštní kontroly a inspekce, pokud existuje důvodné podezření z podvodu nebo účelového manželství, partnerství či osvojení. Každý vnitrostátní systém obsahuje pravidla, která by měla bránit sloučení rodiny, pokud jediným účelem svazku je získání povolení k pobytu. Tato možnost je prováděna ve vnitrostátních právních předpisech většiny členských států⁸⁴. Ostatní⁸⁵ uplatňují ustanovení částečně, což pro Komisi není důvodem k obavám.

V nedávném řízení o předběžné otázce⁸⁶ byl SDEU požádán, aby uvedl, zda čl. 16 odst. 2 písm. a) musí být vykládán v tom smyslu, že brání odnětí povolení k pobytu, pokud bylo toto povolení k pobytu získáno na základě podvodných informací, ale rodinný příslušník si nebyl tohoto podvodu vědom.

Poplatky

V téměř všech členských státech musí žadatelé uhradit poplatky. Celková částka se liší v závislosti na členském státu: průměrný poplatek se pohybuje mezi 50 a 150 EUR. Otázku správních poplatků, které je nutno v rámci postupu uhradit, směrnice neupravuje. Členské státy by však, jak je uvedeno ve zprávě Komise z roku 2008, neměly stanovovat poplatky způsobem, který by mohl narušovat praktický účinek („*effet utile*“) směrnice.

Co se týče nákladů souvisejících se „zkouškou občanské integrace“, SDEU rozhodl, že i když členské státy mohou od státních příslušníků třetích států požadovat úhradu nákladů souvisejících s integračními opatřeními přijatými na základě čl. 7 odst. 2 směrnice a stanovit výši těchto nákladů, nesmí v souladu se zásadou proporcionality úroveň, na které jsou uvedené náklady stanoveny, mít za cíl nebo účinek znemožnění nebo nepřiměřené ztížení výkonu práva na sloučení rodiny.

Tak by tomu bylo v případě, kdyby výše nákladů požadovaných za účast na zkoušce občanské integrace byla nepřiměřená z hlediska jejich značného finančního dopadu na dotyčné státní příslušníky třetích zemí⁸⁷.

Písemné oznámení a délka postupu – čl. 5 odst. 4

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 SDEU, věc v jednání, Y. Z. a další (C-557/17).

⁸⁷ SDEU, C-153/14, K a A, ECLI:EU:C:2015:453, body 64 a 65.

Příslušný vnitrostátní orgán má podle čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce povinnost žadateli písemně oznámit rozhodnutí co nejdříve, v každém případě však nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti. Toto ustanovení dodržuje většina členských států a uplatňuje lhůtu kratší než devět měsíců. Podle druhého pododstavce může být lhůta za mimořádných okolností souvisejících s obtížností posouzení žádosti prodloužena. Provádění tohoto ustanovení Komisí nezavdává žádný důvod k obavám.

Nejlepší zájem dítěte – čl. 5 odst. 5

Podle čl. 5 odst. 5 členské státy při posuzování žádosti dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. Toto bylo zdůrazněno Soudním dvorem ve věci *O. a S., Maahanmuuttovirasto*⁸⁸, a *Parlament v. Rada*⁸⁹. Tuto povinnost dodržuje většina členských států, ale ne všechny státy ji výslovně provedly za účelem posouzení žádosti o sloučení rodiny. Povinnost zohlednit nejlepší zájmy dítěte se však zdá být obecnou právní zásadou ve vnitrostátních právních předpisech.

Horizontální doložka týkající se přiměřeného zohlednění situace – článek 17

Tato povinnost zohledňovat povahu a pevnost rodinných vztahů dané osoby, dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu, a tedy potřebu používat přístup individuálního posuzování konkrétních případů byla často připomenuta Soudním dvorem, a to zejména ve věci *Parlament v. Rada* z roku 2006⁹⁰. V souladu s tímto rozsudkem nepředstavuje pouhý odkaz na článek 8 Evropské úmluvy o lidských právech přiměřené provádění článku 17.

Toto ustanovení bylo správně provedeno většinou členských států. Zásady proporcionality a právní jistoty (obecné zásady práva EU) musí být uplatňovány v každém rozhodnutí o zamítnutí, odnětí nebo neprodloužení povolení. Ve dvou projednávaných věcech⁹¹ byl SDEU požádán posoudit dopad článku 17 v souvislosti s odnětím povolení z důvodů veřejného pořádku.

Opravné prostředky (článek 18)

Obecně lze říci, že článek 18 byl správně proveden ve všech členských státech. Všechny zavedly právo na podání opravného prostředku v souladu s tímto ustanovením (i když různými způsoby). Žádné vnitrostátní ustanovení nebylo určeno jako příliš zatěžující nebo bránící právu na podání opravného prostředku.

Vstup a pobyt – články 13 a 15

Usnadnění získání víza – čl. 13 odst. 1

Po přijetí žádosti o sloučení rodiny musí členské státy povolit vstup rodinných příslušníků a v nejvyšší možné míře jim umožnit získání potřebných víz. Ustanovení čl. 13 odst. 1 bylo správně provedeno většinou členských států. Je třeba zdůraznit, že usnadnit získání potřebného víza je pro členské státy povinné.

Délka trvání pobytu – čl. 13 odst. 2 a 3

Ustanovení čl. 13 odst. 2 uvádí, že členské státy musí rodinným příslušníkům vydat první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku a toto povolení lze prodloužit. Toto

⁸⁸ SDEU, *Maahanmuuttovirasto*, C-356/11 a 357/11, ECLI:EU:C:2012:776.

⁸⁹ SDEU, C-540/03, *Parlament v. Rada*, ECLI:EU:C:2006:429.

⁹⁰ Tamtéž.

⁹¹ SDEU, projednávané věci C-381/18 a 382/18.

ustanovení správně provedla většina členských států; některé z nich však výslovně uvádějí, že minimální platnost povolení k pobytu je jeden rok.

Ustanovení čl. 13 odst. 3 uvádí, že doba platnosti povolení k pobytu udělených rodinným příslušníkům nemůže být v zásadě delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny. Toto ustanovení správně provedly všechny členské státy.

Samostatné povolení k pobytu – článek 15

Ustanovení čl. 15 odst. 1 prvního pododstavce uvádí, že nejpozději po pěti letech pobytu a za předpokladu, že rodinnému příslušníkovi nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, než je sloučení rodiny, mají manžel nebo nesezdaný partner nebo dítě, které dosáhlo plnoletosti, právo na samostatné povolení k pobytu (na základě podání žádosti, pokud je vyžadováno vnitrostátními právními předpisy). Toto ustanovení bylo správně zahrnuto do právních předpisů většiny členských států (bez ohledu na několik rozdílů týkajících se doby trvání rodinného stavu nebo počítání pětileté lhůty, které však nevzbuzují obavy ohledně dodržování ustanovení).

Ustanovení čl. 15 odst. 3 uvádí možnost udělit členským státům právo, aby v případě ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé vzestupné nebo sestupné linii vydali samostatné povolení k pobytu (na základě žádosti, pokud je to vyžadováno vnitrostátními právními předpisy) osobám, které na území vstoupily z důvodu sloučení rodiny (tato možnost je také zahrnuta v případě obzvláště obtížných okolností). Tato možnost byla provedena všemi členskými státy.

Ve dvou nedávných rozsudcích⁹² souvisejících s článkem 15 SDEU objasnil, že po uplynutí pěti let pobytu na území členského státu v rámci sloučení rodiny sice v zásadě vzniká právo na vydání samostatného povolení k pobytu, nicméně unijní normotvůrce členským státům umožnil, aby udělení takového povolení podrobily určitým podmínkám, jejichž vymezení přísluší těmto členským státům.

SDEU zejména zvažil tu možnost, že členské státy mohou uložit integrační podmínky pro získání samostatného povolení k pobytu podle článku 15 směrnice o sloučení rodiny (C-257/17 a C-484/17), a objasnil, že takové podmínky jsou v souladu se směrnicí, s výhradou jejich přiměřenosti: „*článek 15 (...) nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle které lze zamítnout žádost o samostatné povolení k pobytu podanou státním příslušníkem třetí země, který na území členského státu pobýval v rámci sloučení rodiny po dobu delší než pět let, z důvodu, že nedoložil složení zkoušky občanské integrace týkající se jazyka a společnosti tohoto členského státu, jestliže konkrétní podmínky povinnosti složit tuto zkoušku nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle usnadnění integrace státních příslušníků třetích zemí.*“

Ve svém rozsudku ve věci C-257/17 Soudní dvůr také objasnil další procesní detail související s datem vydání samostatných povolení a uvedl, že směrnice nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že samostatné povolení k pobytu může být vydáno až od data podání příslušné žádosti.

Přístup ke vzdělání a zaměstnání – článek 14

⁹² SDEU, rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, C a A (C-257/17), ECLI:EU:C:2018:876 a rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, K (C-484/17), ECLI:EU:C:2018:878.

Ustanovení čl. 14 odst. 1 uvádí oblasti, ve kterých by rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny mělo být zajištěno rovné zacházení touž měrou, jako osobě usilující o sloučení rodiny: přístup ke vzdělání, zaměstnání, k pomoci při volbě zaměstnání, ke vzdělání a dalšímu školení a rekvalifikaci. Směrnice dále členským státům umožňuje v souladu s vnitrostátním právem stanovit podmínky, za kterých mohou rodinní příslušníci vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost (čl. 14 odst. 2), a umožňuje členským státům omezit přístup k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii nebo dospělým svobodným dětem, na které se vztahuje čl. 4 odst. 2. (čl. 14 odst. 3).

Celkově lze říci, že členské státy správně provedly požadavky na rovnost stanovené v čl. 14 odst. 1, ale většina z nich⁹³ neuplatnila možnost stanovenou v čl. 14 odst. 2. Možnost podle čl. 14 odst. 3 byla přijata jen Slovenskem. Tato ustanovení byla do vnitrostátních právních předpisů často provedena společně s obecnou zásadou nediskriminace.

Sloučení rodiny uprchlíků – články 9 až 12

Kapitola V směrnice odkazuje na řadu odchylek, jež vytvářejí pro sloučení rodin uprchlíků výhodnější podmínky tak, aby mohla být zohledněna jejich konkrétní situace. Klíčové aspekty jsou uvedeny níže.

Článek 10 stanoví použití definice rodinných příslušníků na sloučení rodiny uprchlíků. Stanoví určité výjimky a zvláštní pravidla, pokud jde o osoby usilující o sloučení rodiny, kterými jsou nezletilé děti bez doprovodu. Tento článek byl správně proveden většinou členských států. V nedávném řízení o předběžné otázce⁹⁴ byl SDEU požádán o objasnění toho, zda členské státy mohou používat ustanovení „mohou“ čl. 10 odst. 2 více omezujícím způsobem než tím, který je stanoven směrnicí, a zda mohou povolit sloučení rodiny jiných „závislých“ rodinných příslušníků jen v těch případech, ve kterých tato závislost souvisí se zdravotním stavem.

Článek 11 stanoví podání a posouzení žádosti pro uprchlíky. Jak je uvedeno v čl. 11 odst. 1, mělo by být podání a posouzení žádosti pro umožnění sloučení rodiny s osobou usilující o sloučení rodiny, které bylo uděleno právní postavení uprchlíka, vykonáno v souladu s článkem 5, s výhradou čl. 11 odst. 2.

V souladu s čl. 11 odst. 2 by členské státy měly vzít v úvahu jiné důkazy o existenci rodinných vztahů, pokud uprchlík nemůže předložit úřední doklady o rodinných vztazích. Zamítnutí žádosti se nemůže zakládat pouze na skutečnosti, že tyto doklady chybějí. Je třeba zdůraznit, že při provádění tohoto ustanovení v praxi mohou snadno vzniknout problémy v dodržování povinností a členské státy by měly zůstat obezřetné, co se týče předkládání dokladů ze strany uprchlíků. Ve věci *E*.⁹⁵ (v jednání) byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka týkající se povinnosti uprchlíků spolupracovat a chybějící doklady vysvětlit. Nadcházející rozsudek tuto důležitou otázku pravděpodobně objasní.

Článek 12 stanoví, že některé z možností usnadnění sloučení rodiny nabízené uprchlíkům mohou být použity, jen pokud je žádost o sloučení rodiny podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka. V nedávném rozsudku⁹⁶ SDEU v zásadě potvrdil absolutní charakter této lhůty, ale zdůraznil, že toto přísné pravidlo nemůže být uplatněno v situacích, v nichž je opožděné podání žádosti objektivně omluvitelné zvláštními okolnostmi.

⁹³ S výjimkou BE, BG, CY, EL, LU, MT.

⁹⁴ SDEU, věc v jednání, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* (C-519/18).

⁹⁵ SDEU věc C-635/17 (v jednání).

⁹⁶ SDEU, rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, *K a B* (C-380/17) ECLI:EU:C:2018:877.

III. ZÁVĚRY

Od roku 2008 se současný stav provádění směrnice o sloučení rodiny zlepšil, a to také díky řízením o nesplnění povinnosti, které Komise zahájila, a díky sdělení Komise o pokynech zveřejněném v roce 2014 a také četným rozsudkům Soudního dvora Evropské unie. Členské státy vynaložily značné úsilí, aby své vnitrostátní právní předpisy zdokonalily a přizpůsobily tak, aby tyto splnily požadavky směrnice.

Ve své první zprávě o provádění směrnice z roku 2008 Komise poukázala na množství problematických otázek provádění týkajících se usnadnění získání víza, samostatných povolení k pobytu, výhodnějších ustanovení pro uprchlíky, nejlepších zájmů dítěte a zákonných opravných prostředků. Tyto otázky se nicméně týkaly zejména právních aspektů provedení, neboť členské státy tehdy ještě neuplatňovaly tato pravidla po dlouhou dobu.

Sdělení Komise z roku 2014, které sloužilo jako soubor pokynů k uplatňování směrnice, poukázalo na přetrvávající problémy ve vnitrostátních právních předpisech, zejména na několik problematických průřezových záležitostí, které jasně vyvstaly. Sem patří integrační opatření, stále a pravidelné finanční příjmy, potřeba účinně zohlednit nejlepší zájmy dítěte a výhodnější ustanovení pro sloučení rodiny uprchlíků.

O čtyři roky později zůstávají tyto klíčové otázky pro některé členské státy i nadále výzvou a tyto státy by měly pokračovat v úsilí o účinné uplatňování směrnice, a sice tak, že budou věnovat zvláštní pozornost mimořádnému významu základního práva na respektování rodinného života, práva dítěte a práva na účinnou právní ochranu.

Kromě toho, jak je zmíněno ve zprávě z roku 2008 i ve sdělení z roku 2014, by znění směrnice, které členskými státy ponechává příslušný prostor pro uvážení při jejím provádění, nemělo vyústit ve snížení standardů při použití nepovinných ustanovení na některé požadavky za účelem výkonu práva na sloučení rodiny příliš širokým nebo nepřiměřeným způsobem. Obecné zásady práva Unie, především zásadu proporcionality a právní jistoty, je třeba považovat za hlavní klíč při posuzování souladu vnitrostátních právních předpisů se směrnicí.

V roli strážkyně Smluv EU Komise pravidelně monitoruje právní a praktické provádění směrnice členskými státy, zejména co se týče problémů zmíněných v této zprávě. Vzhledem k tomu, že sloučení rodiny je i nadále hlavní výzvou EU v oblasti migrační politiky, bude Komise pokračovat v pečlivém sledování vnitrostátních právních předpisů a správních postupů a může zvážit přijetí vhodného opatření – v souladu se svými pravomocemi podle Smluv EU – včetně zahájení řízení o nesplnění povinnosti tam, kde to bude nutné.