

## OBČANSTVÍ EU JAKO DŮVOD PRO SLOUČENÍ RODINY?

VĚRA HONUSKOVÁ\*

### ÚVODEM

Následující stať se zabývá právem na sloučení rodiny a jeho možnou návazností na občanství Evropské unie. Zkoumána bude především úprava v právu Evropské unie, otázka práva na sloučení rodiny bude zároveň zobecněna a zasazena do kontextu mezinárodního práva. Právo na sloučení rodiny je také předmětem judikatury dvou soudů, jejichž jurisdikce zahrnuje země Evropské unie (dále též „EU“), a to Soudního dvora EU (dále též „SDEU“)<sup>1</sup> a Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“). Tyto soudy mají na zmíněné právo klíčový vliv a jejich rozhodnutí budou do analýzy zahrnuta. S ohledem na průnik množiny členských států Evropské unie na straně jedné a členských států Rady Evropy (potažmo smluvních stran Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) na straně druhé, vidíme, že existuje množina států, pro které jsou relevantní oba kontrolní mechanismy a jejich rozhodovací praxe, a to státy EU.

Budu se zabývat několika otázkami. Za prvé, v jakém rozsahu je možné právo na sloučení rodiny najít v mezinárodním právu? Za druhé, můžeme právo na sloučení rodiny spojit s občanstvím EU? Za třetí, jedná se o právo statusové? Za čtvrté, nevytváří se v zemích EU dvě různé linie, kterých by v praxi mohly osoby usilující o sloučení rodiny využívat, jedna v návaznosti na evropské právo, druhá v rámci instrumentů Rady Evropy?

Na počátku textu je vhodné vymezit, co pojem sloučení rodiny znamená; definici nicméně v žádné mezinárodní úmluvě nenalezneme. Jde o právo, které je explicitně zakotveno pouze v právu Evropské unie, implicitně se s ním ale setkáme i jinde. Analýzou příslušných mezinárodněprávních dokumentů zjistíme, že může jít, za prvé, o ochranu rodiny skrze umožnění vstupu jednoho ze členů rodiny na území jiného státu, kde už

\* Odborná asistentka katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Problematikou práva na sloučení rodiny se zabývala již ve stati Konkuroující jurisdikce v právu na sloučení rodiny (vydána v *Od kodifikace mezinárodního práva k jeho fragmentaci*. Akta z II. Česko-slovenského mezinárodněprávního symposia. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2009). Na tuto stať zde navazuje, a v části, která je věnována rozboru mezinárodního práva, z ní vychází.

<sup>1</sup> U případů, které rozhodoval Soudní dvůr EU pod názvem Evropský soudní dvůr (dále též „ESD“), používám tento původní název.

partner pobývá (implicitně „právo na vstup“), anebo, za druhé, o ochranu rodiny po vstupu na území („právo na pobyt“ – *pozitivní povinnost*) a za třetí o ochranu rodiny před vyhoštěním („právo na pobyt“ – *negativní povinnost*). Za právo na sloučení rodiny tak budeme v následujícím textu považovat: právo rodinných příslušníků na vstup a pobyt v určitém státě, jakožto pozitivní závazek státu, k němuž se přidává negativní povinnost státu nevyhostit osobu, pokud by to poškodilo její rodinný život (při zvážení proporcionality takového opatření).

## 1. OBSAH POJMU OBČANSTVÍ Z HLEDISKA STATUSOVÝCH PRÁV

Co vlastně patří mezi statusová práva, která jsou vztažena k občanství? Lze vůbec o statusových právech v souvislosti s občanstvím hovořit? Mezinárodní soudní dvůr popsal občanství v případě *Nottebohm* jako právní pouto mezi jednotlivcem a státem, které obsahuje vzájemná práva a povinnosti.<sup>2</sup> V současnosti již o občanství uvažujeme dokonce jako o právním *statusu*, ke kterému se váží vzájemná práva a povinnosti osoby a státu.<sup>3</sup> O kterých *statusových* právech můžeme hovořit? Občanství určuje, který stát může pro jednotlivce vykonávat diplomatickou ochranu,<sup>4</sup> občanství je zdrojem řady práv a povinností, jež plynou z práva vnitrostátního a mohou se stát od státu lišit. Můžeme hovořit o právu státu požadovat po svých občanech vojenskou službu, či o právu občanů realizovat svá politická práva. V mezinárodních smlouvách jsou zakotvena práva, která jsou určena pouze občanům. Jsou spjata zejména s jejich právem pobývat na území státu, tedy s oblastí, ve které nemají státy povinnosti vůči cizincům. Stát má povinnost umožnit svým občanům vstup na území,<sup>5</sup> stejně tak jim nesmí v opuštění země bránit<sup>6</sup> či je vyhostit.<sup>7</sup> Jen svým občanům stát poskytuje pomoc na území jiného státu (ve formě např. vydání pasu, konzulární pomoc).

Závazky, které má stát vůči občanovi, samozřejmě nemusejí platit vůči cizincům, jejich postavení je odlišné. Například právo pobytu na území pro kategorii cizinců (není-li

<sup>2</sup> Srov. případ Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm* (Lichtenštejnsko v Guatemala) z roku 1953, s. 23: „According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties.“

<sup>3</sup> Srov. též HAILBRONNER, K.: *Nationality in Public International Law and European Law*. In BAUBOCK, R. – ERSBØLL, E. – GROENENDIJK, K. – WALDRAUCH, H.: *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States. Volume 1: Comparative Analyses*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, s. 35–105.

<sup>4</sup> Srov. případ *Nottebohm*, dále srov. Návrh článků o diplomatické ochraně vytvořený Komisí pro mezinárodní právo v roce 2006.

<sup>5</sup> Srov. čl. 12 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 (publ. pod. č. 120/1976 Sb., dále též Pakt II). Stranami je k říjnu 2013 celkem 167 států světového společenství států. Dále srov. regionální úpravu v čl. 3 odst. 2 Protokolu č. 4 k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

<sup>6</sup> Srov. čl. 12 odst. 2 Paktu II.

<sup>7</sup> Srov. např. čl. 3 odst. 1 Protokolu č. 4 k Evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

smluvně stanoveno jinak) neexistuje.<sup>8</sup> Mnoho dalších práv je shodných pro občany a pro cizince, zejména pokud jde o závazky, které se v mezinárodních smlouvách o lidských právech vztahují na všechny jednotlivce na území daného státu, tedy na občany i na cizince. Mezinárodněprávní závazky také dávají některá práva pouze cizincům: stát musí mimo jiné disponovat právním důvodem pro případy, kdy nutí k opuštění země zákonně pobývajícího cizince,<sup>9</sup> mezi další závazky patří i otázky z oblasti pracovněprávní.<sup>10</sup> Řada států si k lidskoprávním závazkům tvoří ještě určitou nadstavbu a cizincům poskytuje další práva; stejně postupuje i evropské právo. Vedle právního statusu občana se v těchto státech, potažmo v evropském regionu, postupně vytváří i *status cizince*, který pobývá na území toho kterého státu. Tento status obsahuje vzájemná práva a povinnosti cizince a státu, na jehož území se cizinec nachází.<sup>11</sup> Mezi práva vztahovaná ke statusu lze za určitých okolností řadit i právo na sloučení rodiny (srov. dále).

Vedle občanství toho kterého státu existuje v Evropské unii i občanství Evropské unie.<sup>12</sup> Jde o status, který je přidán k občanství vnitrostátnímu, nelze jej získat samostatně. K občanství Unie se váže řada výslovně formulovaných práv,<sup>13</sup> kupříkladu právo požívat ochrany ze strany diplomatických a konzulárních orgánů kteréhokoli státu EU, petiční právo, aktivní a pasivní volební právo do Evropského parlamentu, či právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.<sup>14</sup> Tato práva jsou určena všem občanům, tedy kterýkoli občan některého ze států Evropské unie může překročit hranici svého státu a žít ve státě jiném. Limitem je povinnost nebýt hrozbou pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost či veřejné zdraví a osoba se nesmí stát bezdůvodnou zátěží pro sociální systém.<sup>15</sup> I při svém pobytu v jiné než domovské zemi má občan EU řadu práv. Stále je občanem svého státu a z tohoto titulu má určitá práva, dále je usazen v zemi, která je smluvním státem mnoha mezinárodních lidskoprávních instrumentů,<sup>16</sup> a má také práva jakožto občan EU.

---

<sup>8</sup> Jde o *domain réservée* států. Srov. také v evropském regionu konstantní judikaturu ESLP, ale zároveň srov. směrnici č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (a její doplnění pod č. 2011/51/EU) a směrnici č. 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále též „směrnice o právu na sloučení rodiny“).

<sup>9</sup> Jinými slovy musí existovat důvod pro vyhoštění. Srov. čl. 13 Paktu.

<sup>10</sup> Srov. např. Úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin či úmluvy Mezinárodní organizace práce (např. Úmluva o migraci za zaměstnáním z roku 1949 či Úmluva č. 143 z roku 1975).

<sup>11</sup> Je zřejmé, že neexistuje jeden konkrétní status cizince, neboť takový není v mezinárodním právu definován. Zde je zdůrazněna především existence určitého formalizovaného vztahu mezi státem a cizincem.

<sup>12</sup> Zavedeno Maastrichtskou smlouvou v roce 1992.

<sup>13</sup> Srov. zejm. čl. 20 a násl. SFEU.

<sup>14</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU. Právu volného pohybu osob se věnuje i sekundární právo, zejm. směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále též „směrnice o volném pohybu osob“). Uvedené právo je nejnověji potvrzeno Listinou základních práv EU v čl. 45.

<sup>15</sup> Srov. čl. 7, 14 a 27 směrnice o volném pohybu osob.

<sup>16</sup> Všechny státy EU jsou např. smluvními stranami Evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

## 2. EXISTENCE PRÁVA NA SLOUČENÍ RODINY V UNIVERZÁLNÍCH INSTRUMENTECH, V INSTRUMENTECH RADY EVROPY A V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

Právo na sloučení rodiny v univerzálních mezinárodních úmluvách nenajdeme. Setkáme se s důrazem kladeným na právo na respektování rodinného života, případně na ochranu rodiny, ale ani jedno toto právo nelze slučovat s právem na sloučení rodiny. Lze je nicméně v tomto smyslu vykládat.<sup>17</sup> Uvedená práva nalezneme v lidsko-právních úmluvách, jedná se tedy o práva všech osob, která nejsou nikterak vztažena k občanství. Úmluvy, které mohou být aplikovány v otázkách státního občanství, rodinné poměry řeší jen okrajově, resp. jen jedna z nich uvádí povinnost státu respektovat osobní práva osob bez státní příslušnosti, zejména pak práva týkající se manželství.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Univerzální Pakt II zakotvuje právo „nebýt vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova“ i právo na ochranu rodiny (srov. čl. 17 a 23 Paktu II). Kontrolní mechanismus Paktu II, Výbor pro lidská práva dovedl – za určitých okolností – i právo na sloučení rodiny, resp. právo na vstup, pobyt a setrvání cizinců na území smluvní strany. Vždy tomu tak bylo ale jen za velmi specifických okolností – vždy byl přítomný faktor nezletilých dětí a jejich integrace do společnosti. Výbor nejeví tendenci k hodnocení praxe států jako nevyhovující z hlediska ochrany rodiny, pokud nejde ze strany státu o zjevnou libovůli. Výbor hovoří o nutnosti proporcionality, opírá se o to, že vynucování imigračního práva není vždy dostačujícím titulem k rozdělení rodin a že je nutný další, mimořádný faktor, který daný postup ospravedlňuje (srov. bod 7.3 případu *Winata*). Nicméně pokud jde o opravdu závažný trestný čin, vyhoštění je možné, srov. např. případy *Stewart v. Kanada*, byť zde bylo několik odlišných stanovisek). Výbor výslovně uvedl, že odmítnutí povolení pobytu může představovat zásah státu do rodinného života, ale pouhý fakt, že stát umožní jednomu z členů rodiny zůstat na území svého státu a požaduje po druhém, aby území opustil, takovýto zásah nutně neznamená. Konkrétní situace, kde výbor shledal porušení relevantních článků Paktu II, byly výjimečné, nešlo o standardní přístup. Ve prospěch práva na sloučení rodiny – zde nevyhoštění jejích členů – se Výbor v rozhodovaných případech vyslovil dokonce i přesto, že rodiče žili na území smluvní strany více než deset let nelegálně (stanovisko Výboru v případě *Hendrick Winata a So Lan Li proti Austrálii*, oznámení č. 930/2000, stanovisko Výboru z 26. 7. 2001. Pro rozhodnutí Výboru zde bylo důležitým důvodem to, že 13letý syn stěžovatelů se narodil a žil v Austrálii celý svůj život, byl plně integrovaný do australské společnosti, nehovořil ani indonésky, ani čínsky a neměl žádné kulturní vazby s Indonésií, kde jeho rodiče dříve žili), či že otec rodiny žil dlouho na území smluvní strany nelegálně, ve své bývalé vlasti spáchal trestný čin a kvůli tomu byl při posuzování žádosti o povolení pobytu prohlášen na nežádoucí osobu (stanovisko Výboru v případě *Francesco a Anna Madafferi proti Austrálii*, oznámení č. 1011/2001, stanovisko Výboru z 26. 7. 2004. Zde byla zásadní doba, po kterou rodina žila na území Austrálie (14 let), čtyři děti, které se narodily a žily v dané zemi, zemi svého otce, kam by se za ním museli vystěhovat, neznají, ani nehovoří daným jazykem. Trestný čin byl také spáchán před dvaceti lety a Itálie zrušila v r. 2002 zatykač. P. Madafferi měl dále psychologické obtíže). Příklad *Winata* se stal i kritériem pro další posuzování, např. v případě *Sahid proti Novému Zélandu* Výbor odkázal na toto své dřívější rozhodnutí s tím, že v případě výjimečných, mimořádných situací musí stát ospravedlnit vyhoštění osob faktory, které jdou za běžné vynucování imigračního práva, aby prokázal, že nejde z jeho strany o libovůli (srov. oznámení č. 893/1999, stanovisko Výboru z 28. 3. 2003, bod 8.2. V daném případě šlo o občana Fidži, který žil na Novém Zélandě se svojí dospělou dcerou a vnukem po řadu let; v jejich případě roli hrála široká rodina. Dané okolnosti nebyly Výborem shledány jako mimořádné).

Z dalších univerzálních smluvních instrumentů se otázce sloučení rodiny z určitého úhlu pohledu věnuje Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Ta stanoví, že žádný migrující pracovník nebo člen jeho rodiny se nesmí stát obětí svévolného nebo nezákonného zásahu do svého soukromí, rodiny, domova, korespondence či jiné komunikace (...). Kontrolní mechanismus k této úmluvě sice existuje, vzhledem k tomu, že nebylo dosaženo dostatečného počtu ratifikací pro zahájení činnosti příslušného Výboru, není ani jeho rozhodovací praxe.

<sup>18</sup> Srov. čl. 12 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954: „*Osobní status*  
1. *Osobní status osoby bez státní příslušnosti se řídí právem země, ve které má bydliště nebo, nemá-li žádné bydliště, právem země jejího trvalého pobytu.*“

Zde půjde ale o prosté uznání existence manželství, nikoli o povinnost respektovat sloučení rodiny. Univerzální úmluvy tedy právo na sloučení rodiny neznají, lze jej ale implicitně (a v omezeném rozsahu) dovodit z činnosti Výboru pro lidská práva.

Ve smluvních instrumentech Rady Evropy<sup>19</sup> explicitně právo na sloučení rodiny nalezneme. Lze jej (opět) implicitně dovodit (a opět v omezeném rozsahu) z judikatury soudu k čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „EÚLP“). Čl. 8 se vztahuje k právu na soukromý a rodinný život<sup>20</sup> a je určen každé osobě, která podléhá jurisdikci smluvního státu EÚLP. Speciální ustanovení vztahující se k občanům států Rady Evropy a jejich rodinným příslušníkům zde není, uvedené právo je dáno každému, kdo podléhá jurisdikci smluvní strany EÚLP. Sloučení rodiny nelze označit za právo statusové, ani za právo vázící se k určitému občanství.

V právu EU je právo na sloučení rodiny výslovně zakotveno. Formulace „právo na sloučení rodiny“ ale provádí v legislativě EU jen občany třetích zemí,<sup>21</sup> byť obdobné praktické dopady mají i práva poskytovaná občanům EU, resp. jejich rodinným příslušníkům. Je tedy zřejmé, že z hlediska pojmů musíme rozlišovat dvě situace. Zprvé půjde o rodinu tvořenou občany některého z členských států EU, kde evropské právo dává všem jejím členům z titulu jejich občanství EU právo volného pohybu. Členové této rodiny mohou vstupovat na území jiných států EU a opouštět je, a za podmínek stanovených právem EU v nich pobývat. Zde se o slučování rodiny zpravidla nehovoří. Z druhé odlišíme rodinu tvořenou alespoň jedním občanem třetího státu. Z hlediska právní úpravy je zde třeba ještě rozlišení podrobnějšího, a to zda jde o rodinu tvořenou pouze občany třetích států, anebo o rodinu, kde je kromě osob ze třetích států alespoň jeden z jejích členů občanem EU. V prvním případě je situace řešena skrze směrnici o právu na sloučení rodiny, kde je zakotveno *právo* na sloučení rodiny, v případě druhém skrze směrnici o volném pohybu osob, která pojem sloučení rodiny nepoužívá. Předmětem zájmu této statě je především posledně zmíněná rodina; rodina, která je tvořena alespoň jedním příslušníkem třetího státu a alespoň jedním příslušníkem členského státu EU.

Ochrana rodinných příslušníků *občanů EU* je v právu EU poměrně nová.<sup>22</sup> Zahrnuje vstup i pobyt rodinného příslušníka na území, dále obsahuje záruky pro možnost setrvání na území jiného státu. Jedná se dokonce o jedno ze statusových práv, které přiná-

---

2. Práva, kterých osoba bez státní příslušnosti dříve nabyla, a která závisejí na jejím osobním statusu, zejména práva týkající se manželství, bude smluvní stát respektovat s výhradou splnění formalit, které právo tohoto státu vyžaduje, bude-li to nezbytné, a za předpokladu, že jde o právo, které by právo tohoto státu uznávalo, kdyby se osobou bez státní příslušnosti nestala.“

<sup>19</sup> Ostatní regionální systémy (africký, mezi-americký) nejsou z důvodu rozsahu v této statí rozebírány.

<sup>20</sup> Srov. čl. 8 EÚLP: „Právo na respektování soukromého a rodinného života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.  
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

<sup>21</sup> Tedy občany ze zemí mimo EU (a mimo země Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska).

<sup>22</sup> První tři směrnice, které se otázky dotýkají, byly přijaty v roce 1990, jejich obsah přejala již výše zmíněná směrnice 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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS).

leží k postavení občana EU; při *realizaci svého práva volného pohybu osob* má občan některého ze smluvních států EU (a tedy občan EU) právo na to, aby byl doprovázen či následován svým rodinným příslušníkem, byť by i byl ze třetího státu.<sup>23</sup> Tito rodinní příslušníci pak tvoří určitou privilegovanou skupinu mezi cizinci ze třetích zemí, a dopadá na ně zvýhodněný režim.<sup>24</sup> U občanů EU je právo na sloučení rodiny omezeno na situace, kdy chce občan EU působit mimo svoji domovskou zemi, tedy kdy vykonává své právo volného pohybu. Pokud žije ve svém domovském státě, pak je tato oblast v kompetenci vnitrostátní legislativy, a tedy mimo dosah práva EU a soudní kontrolu ze strany SDEU.<sup>25</sup> Pokud osoba nevykonává právo na volný pohyb osob, nemůže se dovolávat práva na sloučení rodiny, jakožto práva, které plyne z příslušné směrnice. Postavení rodinných příslušníků (ze třetích států) občanů konkrétního státu v jejich domovském státě tak může být horší, než je postavení rodinných příslušníků občanů jiných států EU (tedy tzv. obrácená diskriminace). Právo na ochranu rodinného a soukromého života nalezneme také v Listině základních práv EU, stejně jako ochranu práv dítěte.<sup>26</sup>

Jen pro vytvoření kompletního obrázku zde krátce poukážu na řešení sloučení rodiny v případech, kdy je rodina tvořená pouze příslušníky třetích zemí. I zde nalezneme úpravu v sekundární normativitě.<sup>27</sup> Právo na sloučení rodiny má dle práva EU konkrétní jednotlivec mající pobytový status na území členského státu EU a je spjato s jeho pobytovým statutem, pokud status zanikne, zanikne i pobyt rodinného příslušníka. Uvedená směrnice dokonce obsahuje definici pojmu „sloučení rodiny“, kterým rozumí: „*vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajících v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu*“.<sup>28</sup> Na rozdíl od občanů EU tak mají cizinci ze třetích států právo na sloučení rodiny po uplynutí určité lhůty vždy, občané EU tímto právem dle směrnice o volném pohybu osob disponují jen v případě výkonu práva volného pohybu. Cizinci však svoje právo přeshraničního přesunu realizovali již vstupem do EU, přiznání uvedeného práva je tak více než logické.

<sup>23</sup> Srov. čl. 1 a násl. směrnice o volném pohybu osob. Srov. též GROENENDIJK, K.: Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*, 2006, Vol. 8, No. 2, s. 215–230.

<sup>24</sup> Více srov. PAZDEROVÁ, V.: Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, D. – POŘÍZEK, P.: *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 172. Dostupné též z webových stránek Veřejného ochránce práv, [http://www.ochrance.cz/fileadmin/user\\_upload/Publikace/Vizova\\_politika\\_2010.pdf](http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Vizova_politika_2010.pdf) (otevřeno 17. 10. 2012).

<sup>25</sup> Srov. též rozsudek ESD C-64/96 a C-65/96, *Land Nordrhein-Westfalen proti Kari Uecker a Vera Jaquet proti Land Nordrhein-Westfalen*, Sb. rozh. I-3171, bod 23 (rozsudek z 5. 6. 1997).

<sup>26</sup> Srov. čl. 7 a čl. 24 Listiny základních práv EU.

<sup>27</sup> Viz výše zmíněná směrnice o právu na sloučení rodiny. Tato směrnice nezavazuje Dánsko, Irsko a Spojené království.

<sup>28</sup> Srov. čl. 2 písm. d) směrnice o právu na sloučení rodiny.

### 3. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Evropský soud pro lidská práva, který je kontrolním mechanismem dané úmluvy, opakovaně uvádí, že čl. 8 „*sám o sobě negarantuje právo na vstup či pobyt v určité zemi, byť se mohou objevit určité otázky v případě, kdy je osoba vyhošťována či navracena ze země, kde žijí její blízcí příbuzní*“.<sup>29</sup> Stejně tak zmiňuje, že „*čl. 8 v sobě nenese povinnost státu respektovat imigrantův výběr země, ve které chce žít, a povolit sloučení rodiny na svém území*“.<sup>30</sup> Stát musí ale vždy posoudit naplnění odst. 2 daného článku, především zda je jeho zásah do práva na respektování rodinného života *nezbytný v demokratické společnosti* z důvodů zde uvedených. Tedy zda je jeho rozhodování proporcionální; v případech imigrantů mohou být zájmy jednotlivce a společnosti protichůdné a rozhodováním se stát přiklání k jedné straně, čímž činí určitou újmu straně druhé. Je nutné si uvědomit, že cizinec může mít vytvořený rodinný život dle čl. 8, ale stát může učinit takový zásah do jeho respektování, který bude vyvážený, a tedy mu rodinný život legálně znemožnit (např. u případů vyhoštění, pokud rodinný příslušník spáchal takové zločiny, že na misce vah převáží směrem k jeho vyhoštění jako opatření nezbytnému v demokratické společnosti kupříkladu z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti).

Uvedený soud čas od času od doby rozsudku ve věci *Berrehab proti Nizozemí*<sup>31</sup> porušení čl. 8 v případech s cizineckým prvkem nachází, ač jde v poměru k množství žádostí o malé číslo.<sup>32</sup> Jde především o případy spojené s *odchodem* cizinců ze země, *právo na vstup* ESLP nachází pouze výjimečně, v takových případech naopak soud pravidelně uvádí, že z EÚLP nevyplývá povinnost smluvní strany umožnit cizinci žít na jeho území.<sup>33</sup>

Právo na vstup shledal ESLP doposud jen ojediněle. Vždy šlo o velmi specifické skutkové okolnosti případu a bral zde především ohled na zájem integrovaných nezletilých dětí.<sup>34</sup> Jedním z případů je *Sen proti Nizozemí*.<sup>35</sup> Rodiče své dítě ponechali v zemi původu a po určité době, kdy získali příslušné pobytové statusy, žádali o umožnění jeho vstupu na území smluvní strany. Zde ESLP hodnotil věk dítěte (9 let), kulturní a jazykové prostředí, ve kterém vyrostlo, otázku, zda má dítě příbuzné v zemi původu, či zda

<sup>29</sup> Srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Jaramillo proti Spojenému království*, č. stížnosti 24865/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná), odst. 2.

<sup>30</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Osman proti Dánsku*, č. stížnosti 38058/09, rozhodnutí ze dne 14. 6. 2011, bod 54.

<sup>31</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Berrehab proti Nizozemí*, č. stížnosti 10730/84, rozhodnutí ze dne 21. 6. 1988.

<sup>32</sup> Srov. HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: Judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: LINDE PRAHA, a.s., 2003, s. 218.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Abdulaziz, Cabales a Balkandali proti Spojenému království*, č. stížnosti 9214/80; 9473/81; 9474/81), rozsudek ze dne 28. 5. 1995, odst. 68 („*the duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country*“). Samozřejmě je možné, že smluvní mezinárodní závazky státu stanoví povinnost umožnit vstup a pobyt určitým kategoriím cizinců, je to koneckonců případ Smlouvy o fungování Evropské unie ve vztahu k občanům EU.

<sup>34</sup> Povinnost státu umožnit rodině žít na svém území soud neshledal např. v případě *Gul proti Švýcarsku*, kde naopak uvedl, že je pro rodinu možný návrat do Turecka, neboť tam děti vyrůstaly.

<sup>35</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Sen proti Nizozemí*, č. stížnosti 31465/96, rozhodnutí ze dne 21. 12. 2011.

je možné očekávat, že by se do země vrátili rodiče.<sup>36</sup> V daném případě bylo důležitým aspektem narození a školní docházka dvou nevlastních sourozenců v nové vlasti rodičů. Dalším případem byla *Tuquabo-Tekle a další v Nizozemí*.<sup>37</sup> Stěžovatelčiny tři děti zůstaly v zemi původu, ona získala humanitární status v Norsku. O přesídlení dětí se snažila, podařilo se jí to jen u nejstaršího, žádost o vízum pro mladší dceru (o několik let později) ji úřady Nizozemí, kam se provdala, zamítly. ESLP tehdy ve svém rozsudku mimo jiné uvedl, že z faktu, že rodič dítě zanechá ve své zemi a odejde vytvořit podmínky pro život nový nelze dovodit, že se rodič nezvratně zříká možného sloučení rodiny v budoucnu. V daném případě vzal za rozhodující to, že dcera dosáhla věku, kdy by mohla být dle zvyků své země provdána a stěžovatelka, jako její matka, neměla možnost nikterak zakročit. Novějším případem pak byl *Osman proti Dánsku*, kde stát neudělil dívce nové povolení k pobytu poté, co byla delší dobu mimo jeho území. Soud zde shledal, že vyvážení zájmu státu na kontrole imigrace oproti zájmům jednotlivce nebylo přiměřené. Dívka žila na území Dánska od svých sedmi do patnácti let věku, formativní roky tedy strávila zde, hovoří dánsky, navštěvovala místní školy.<sup>38</sup> Podobné charakteristiky ale mohou platit pro mnoho dětí-imigrantů. Soud zde sice v mnohém svůj původní restriktivní přístup zmírnil, ale zároveň zřetelně akcentuje nutnost posuzování jednotlivých případů,<sup>39</sup> a tedy zmírnění limituje a neslibuje podobný postup v dalších případech.

To, že může rodinný příslušník opustit stát, byť jeho partner/ka na území zůstanou, Evropský soud pro lidská práva nezřídka shledává u případů, kdy jsou rodiny tvořeny cizinci. Soud ale postupuje shodně i u případů, kdy je to občan některé ze smluvních stran, v jehož případě by mohlo jít o porušení čl. 8. Z hlediska judikatury ESLP může i občan smluvní strany následovat svého rodinného příslušníka do země, která není smluvní stranou EÚLP. Samozřejmě jej k opuštění země stát nemůže nutit, dá mu to nicméně svým rozhodnutím jako *de facto* jedinou možnost pro případ, že chce se svým rodinným příslušníkem setrvat. Příkladem je případ *Sorabjee proti Spojenému království Velké Británie*, kde soud shledal, že tříleté dítě, občan Británie, může odejít s matkou, která je sice manželkou britského státního občana, ale zároveň ilegální imigrantkou, do Keni.<sup>40</sup> Stejný přístup zachovává soud i s odstupem desetiletí, kdy v případě *Darren Omoregie proti Norsku* neshledal porušením čl. 8 zamítnutí povolení pobytu ze strany Norska občanovi Nigérie, který byl manželem norské občanky a otcem jejího dítěte, právě s ohledem na jeho nelegální pobyt na území v době, kdy započal svůj rodinný

<sup>36</sup> Uvedená kritéria bral soud v potaz i v dalších případech.

<sup>37</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Tuquabo-Tekle proti Nizozemí*, rozsudek ze dne 1. prosince 2005 (stížnost č. 60665/00).

<sup>38</sup> Srov. bod 65 rozsudku *Osman proti Dánsku*.

<sup>39</sup> Srov. bod 76 rozsudku *Osman proti Dánsku*.

<sup>40</sup> Srov. rozhodnutí ESLP ve věci *Sorabjee proti Spojenému království*, č. stížnosti 23938/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná), obdobně též rozhodnutí ESLP ve věci *Jaramillo proti Spojenému království*, č. stížnosti 24865/94, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 23. 10. 1995 (stížnost nepřijatelná) či rozhodnutí ESLP ve věci *Powel proti Spojenému království*, č. stížnosti 45305/99, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 4. 5. 2000 (stížnost nepřijatelná).



život (a kdy musel vědět, že jeho vyhlídky na rodinné soužití v Norsku jsou pochybné), a s ohledem na věk dítěte, v němž je stále možné se adaptovat na podmínky jiné země.<sup>41</sup>

V některých případech ESLP nicméně shledal, že je pro občana smluvní strany nemožné odejít do země původu rodinného příslušníka, odůvodňoval to například tím, že žena, jejímuž manželovi nebylo umožněno na území smluvní strany EÚLP setrvat, nikdy nežila v zemi svého manžela (v Alžírsku, nemá tam žádné vazby, nehovoří arabsky).<sup>42</sup> ESLP také v rozsudku *Rodrigues da Silva proti Nizozemí* shledal disproporčním případ, kdy stát hodlá ponechat dítě (v době rozhodování tříleté) s otcem, občanem smluvní strany, na území, a chce vyhostit jeho matku do její domovské země, do Brazílie.<sup>43</sup> A to přesto, že matka pobývala na území Nizozemí po určitou dobu nelegálně. Stejně tak dal soud v případě *Nunez proti Norsku* přednost zájmům dítěte, a to přesto, že matka dvou dětí vstoupila na území smluvní strany přes zákaz vstupu, na cizí cestovní doklad (a s ohledem na výše uvedený rozsudek *Omoregie* také měla a mohla vědět, že její vyhlídky na rodinný život v Norsku nejsou valné).<sup>44</sup> Vidíme, že byť ESLP právo na sloučení rodiny v některých případech uznává, neshledává jej nikterak absolutním.

Lze tedy říci, že soud v konkrétních případech dovozuje právo na sloučení rodiny z čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obecně trvá na tom, že rodinný život může být respektován i jinde, než na území smluvní strany, především v zemi původu partnerů (či druhého z partnerů, pokud je jeden občanem smluvní strany). Nicméně v případech, kde jsou zainteresovány děti, je praxe různorodá, a to jak v otázce setrvání na území, tak dokonce i v otázce vstupu. O právu na sloučení rodiny tedy do jisté, omezené, míry hovořit můžeme, avšak případ od případu zobecnění není s ohledem na různorodost případů téměř možné. Spojení s občanstvím smluvní strany EÚLP Evropský soud pro lidská práva nebere v potaz. Právo setrvat na území smluvní strany úmluvy negarantoval soud ani rodinným příslušníkům občanů těchto států s odůvodněním, že mohou žít rodinný život i v zemi svého partnera, byť zde učinil několik výjimek.

#### 4. JUDIKATURA SDEU VE VZTAHU K PŘÍPADŮM, KDE JE JEDNÍM Z ÚČASTNÍKŮ OBČAN STÁTU EU

Soudní dvůr Evropské unie řešil řadu sporů týkajících se slučování rodin, a to jak rodinných příslušníků migrujících pracovníků – občanů EU, tak i cizinců pocházejících ze třetích států. Jednalo se o rodinné příslušníky, kteří se buďto nacházeli na území členského státu, anebo hodlali na území vstoupit. Zabývat se nadále budu pouze těmi rozsudky, ve kterých jde o rodinný život občana EU, tedy kde lze spatřovat nějakou souvislost s občanstvím EU. Pomíjím rozsáhlou oblast judikatury zaměřené na

<sup>41</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Darren Omoregie a ostatní proti Norsku*, č. stížnosti 265/07, rozsudek ze dne 31. 7. 2008.

<sup>42</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Beldjoudi proti Francii*, č. stížnosti 12083/86, rozsudek ze dne 26. 3. 1992.

<sup>43</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Rodrigues Da Silva a Hoogkamer proti Nizozemí*, č. stížnosti 50435/99, rozsudek ze dne 31. 1. 2006.

<sup>44</sup> Srov. rozsudek ESLP ve věci *Nunez proti Norsku*, č. stížnosti 55597/09, rozsudek ze dne 28. 6. 2011.

právo na sloučení rodiny občanů třetích států, neboť nesouvisí se zkoumanými otázkami (ač jde o nesmírně zajímavé téma). Mezi nejvýznamnější z hlediska práva na sloučení rodiny u občanů EU patří rozhodnutí ve věci *MRAX*, *Komise proti Španělsku* či *Metock*,<sup>45</sup> neobvyklou linií pak soud vytvořil rozsudkem *Zambrano*, následovanou případy *McCarthy*, *Dereci a lida*.

V případě *MRAX*<sup>46</sup> se SDEU věnoval tomu, zda lze rodinného příslušníka migrujícího občana EU, který podléhá vízové povinnosti, navrátit na hranicích státu zpět. Došel k závěru, že státy jsou povinny (při splnění určitých podmínek) umožnit získání víz, neboť navrácení na hranici by bylo nepřiměřené. Stejně tak shledal odmítnutí vstupu a vyhoštění za nepřiměřenou sankci za neoprávněný vstup. Ve věci *Komise proti Španělsku*<sup>47</sup> soud uvedl, že členský stát musí rodinnému příslušníkovi vydat vstupní vízum, pokud nelze uplatnit výhradu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, nebo veřejného zdraví, nebo nejde-li o zneužití práva.

Rozsudek ve věci *Metock*<sup>48</sup> patří mezi nejvýznamnější v oblasti evropského migračního práva. Vyřešil otázku, zda je možný vstup cizince přímo na území členského státu, v němž se nachází občan EU – jeho rodinný příslušník, a to bez podmínky předchozího legálního pobytu v jiném členském státě, byť by ji i ukládala příslušná vnitrostátní úprava. Podle SDEU právo rodinného příslušníka občana EU pohybovat se a pobývat v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je občan EU státním příslušníkem, vyplývá z rodinného vztahu jako takového, a směrnice žádné podobné omezení neupravuje.<sup>49</sup> Na občana třetího státu se také podle rozsudku vztahují ustanovení směrnice o volném pohybu osob bez ohledu na to, kde a kdy bylo jejich manželství uzavřeno, a bez ohledu na způsob, jakým vstoupil na území hostitelského členského státu.<sup>50</sup>

Z uvedeného je zřejmá tendence ke stále větší ochraně rodinného života občanů EU. Původní nevyhraněné pojetí, kdy bylo otázkou, zda jsou práva rodinných příslušníků vázána na povolení k pobytu, se posouvá ke zřetelnému vyjádření práva vyplývajícího ze samotného rodinného svazku s občanem EU. Ač se v průběhu doby objevily případy, které kladly důraz spíše na tradiční pojetí vstupu a pobytu cizinců (být rodinných příslušníků) na území státu, mimo jiné známý rozsudek ve věci *Akrich*,<sup>51</sup> postupně převážilo pojetí opačné.<sup>52</sup> Je zřejmé, že rozsah ochrany ze strany práva EU je mnohem širší než rozsah ochrany, který dává Evropská úmluva o ochraně lidských práv a judikatura štrasburského soudu. Soudní dvůr Evropské unie ve svých rozhodnutích pomyslnou

<sup>45</sup> Soud se ve své linii rozhodování odklonil v rozsudcích *Akrich a Jia*, které zde nejsou rozebrány.

<sup>46</sup> Rozsudek ESD C-459/99, *Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) proti Belgii* (MRAX), Sb. rozh. 2002 I-6591 (rozsudek ze dne 25. 7. 2002).

<sup>47</sup> Rozsudek ESD C-157/03, *Komise proti Španělsku*, Sb. rozh. 2004 I-2911 (rozsudek ze dne 14. 4. 2004).

<sup>48</sup> Rozsudek ESD (velký senát) C-127/08, *Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Sb. rozh. 2008 I-6241 (rozsudek ze dne 25. 7. 2008).

<sup>49</sup> Srov. např. body 54 či 70 uvedeného rozsudku.

<sup>50</sup> Srov. bod 2) meritů rozsudku.

<sup>51</sup> Srov. rozsudek ESD C-109/01, *Secretary of State for the Home Department proti Hacene Akrich*, Sb. rozh. 2003 I-9607 (rozsudek ze dne 3. 9. 2003, právo na vstup a pobyt podmíněno předchozím legálním pobytém).

<sup>52</sup> Srov. *Metock*, bod 56: „již před přijetím směrnice 2004/38 zákonodárce Společenství uznal důležitost ochrany rodinného života státních příslušníků členských států, aby byly odstraněny překážky výkonu základních svobod zaručených smlouvou“.

cestu ještě prostřednictvím výkladu rozšiřuje.<sup>53</sup> Jak v roce 2009 podotkl *Boeles*, právo občanů vstoupit a pobývat na území jiného členského státu bylo sekundární legislativou a judikaturou Soudního dvora EU rozšířeno i na jejich rodinné příslušníky, ať již pocházejí a přicházejí odkudkoli.<sup>54</sup> Základ pro uvedené rozšíření vidí SDEU v potřebě odstranění všech překážek, které by mohly bránit výkonu svobody volného pohybu osob,<sup>55</sup> tedy nikoli v ochraně rodinného života jako takové,<sup>56</sup> byť *de facto* o sloučení rodiny jde. V tomto pojetí soud pokračoval, a výklad ještě rozšířil.

Učinil tak především v případě *Zambrano*.<sup>57</sup> Kolumbijský občan, pan Zambrano, přijel s manželkou a dítětem v roce 1999 do Belgie, kde požádal o azyl. Ochranu ze strany Belgie neobdrželi, proti čemuž se odvolali. V době pobytu rodiny na území Belgie porodila manželka pan Zambrana dvě děti. Obě nabyly belgické státní občanství, neboť kolumbijské právo nepřiznává kolumbijské občanství dětem narozeným mimo území Kolumbie, pokud rodiče dítěte o jeho přiznání výslovně nepožádají, a Belgie získání občanství umožňovala. V době narození dětí měl pan Zambrano vzhledem ke své výdělečné činnosti (pracoval nicméně bez pracovního povolení) prostředky dostatečné k jejich výživě. Pan Zambrano také absolvoval řadu soudních řízení, v jednom z nich položil belgický soud předběžnou otázku, resp. otázky, k soudnímu dvoru EU.<sup>58</sup> Podstatou otázek byl rozsah práv souvisejících s občanstvím EU, zejména to, zda je možné

<sup>53</sup> Více srov. PAZDEROVÁ, V.: op. cit. 25.

<sup>54</sup> Srov. BOELES, P. – DEN HEIJER, M. – LODDER, G. – WOUTERS, K.: *European Migration Law*. Intersentia: Antwerp-Oxford-Portland, 2009, s. 87.

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 72.

<sup>56</sup> Pazderová hovoří o „druhořadě“ roli ochrany rodinného života, srov. PAZDEROVÁ, V.: op. cit. 25, s. 189.

<sup>57</sup> Srov. rozsudek SDEU (velký senát) C-34/09, *Zambrano proti Office national de l'emploi*, Sb. rozh. 2011 I-1177 (rozsudek ze dne 8. 3. 2011).

<sup>58</sup> Otázka, resp. otázky, byly položeny takto:

„1) Poskytují články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ať již jeden nebo více z nich, vykládané samostatně nebo ve vzájemném spojení, občanu Unie právo pobytu na území členského státu, jehož je tento občan státním příslušníkem, bez ohledu na to, zda předtím vykonal své právo pohybu na území členských států?

2) Musí být články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ve spojení s ustanoveními článků 21, 24 a 34 Listiny základních práv, vykládány v tom smyslu, že právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jež přiznávají všem občanům Unie bez diskriminace na základě státní příslušnosti, znamená, je-li tímto občanem nezletilé dítě v nízkém věku vyživované příbuzným v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, že musí být zaručeno právo pobytu tohoto dítěte na území členského státu, ve kterém má bydliště a jehož je státním příslušníkem, bez ohledu na to, zda předtím samo nebo prostřednictvím svého zákonného zástupce vykonalo právo pohybu, a s tímto právem pobytu musí být spojen užitečný účinek, jehož nezbytnost uznala judikatura Společenství [výše uvedený rozsudek *Zhu a Chen*], a to tak, že příbuznému v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, který má vůči tomuto dítěti vyživovací povinnost a má dostatečné prostředky a je účasten v systému zdravotního pojištění, se přizná odvozené právo pobytu, jakého by jinak požíval tentýž státní příslušník třetího státu, kdyby nezletilé dítě, které vyživuje, bylo občanem Unie, který není státním příslušníkem členského státu, ve kterém má bydliště?

3) Musí být články 12 [ES], 17 [ES] a 18 [ES], ve spojení s ustanoveními článků 21, 24 a 34 Listiny základních práv, vykládány v tom smyslu, že právo pobytu nezletilého dítěte, které je státním příslušníkem členského státu, na jehož území má bydliště, musí znamenat zproštění povinnosti opatřit si pracovní povolení pro příbuzného v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, má vůči tomuto nezletilému dítěti vyživovací povinnost a – nebýt požadavku na pracovní povolení uloženého vnitrostátním právem členského státu, v němž má bydliště – splňuje výkonem pracovní činnosti v pracovněprávním vztahu, v souvislosti s nímž je účasten v systému sociálního zabezpečení uvedeného [členského] státu, podmínku dostatečných prostředků a účasti v systému zdravotního pojištění k tomu, aby s právem pobytu tohoto dítěte byl spojen užitečný účinek, jaký judikatura Společenství [výše uvedený rozsudek *Zhu a Chen*] přiznala ve prospěch nezletilého dítěte, které je evropským občanem a je státním příslušníkem jiného členského státu,

přiznat právo pobytu v členském státě EU příbuznému (občanovi třetího státu, tedy státu mimo EU) ve vzestupné linii, na nějž jsou výživou odkázány děti nízkého věku, které jsou občany EU a mají na území daného státu své bydliště, a zda mu má být umožněno pracovat na území státu bez nutnosti získat pracovní povolení. V daném případě šlo o občany EU, kteří nikdy předtím nerealizovali právo volného pohybu v rámci EU, dle sekundárního práva se na ně právo na sloučení rodiny tak, jak vyplývá z práva EU, nevztahovalo.

Rozsudek SDEU je považován za poměrně překvapivý, ačkoli je nutno zároveň říci, že tato úvaha není zcela namístě.<sup>59</sup> Čím se zdá tolik překvapivý? Z rozsudku totiž vyplývá, že právo pobytu (občana třetího státu) lze v takovýchto případech dovodit. Podle dikce rozsudku brání čl. 20 SFEU, tedy ten, který se váže k občanství, vnitrostátním opatřením, jejichž účinkem je to, že občané Unie jsou připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie. Vnitrostátním opatřením, které by bránilo využití práv spojených s občanstvím EU, by bylo tedy i to, pokud by Belgie neumožnila panu Zambranovi a jeho manželce setrvat v Belgii. Jejich nezletilé děti by je totiž musely doprovázet a opustit území EU, obdobná situace by mohla nastat, pokud by nebylo rodičům belgických dětí vydáno pracovní povolení, resp. by nemohli pracovat bez něj, neboť by i zde vznikalo nebezpečí, že nebudou mít prostředky nezbytné k pokrytí svých potřeb a potřeb členů své rodiny. Ježto jsou pan a paní Zambrano rodiči dvou občanů Belgie, a tyto občané mají právo volného pohybu osob, je třeba jim umožnit setrvání na území Belgie,<sup>60</sup> aby toto právo mohli v budoucnu realizovat.

Jak již bylo řečeno, na předložený případ nebylo možné vztahovat legislativu určenou přímo pro volný pohyb osob, tedy především směrnici o volném pohybu osob, která obsahuje právo na sloučení rodiny, neboť uvedená rodina setrvala na území pouze jedné smluvní strany. Soud však toto právo dovodil ze statusu občana EU, tedy považuje je za právo, které se váže nikoli k volnému pohybu osoby, ale naopak k občanství EU, z něhož vyplývá i právo volného pohybu. Uvedené právo vyplynulo implicitně v tomto konkrétním případě, nelze říci, že by bylo shledáno jako vážící se k občanství jako takovému. Logika soudního rozhodnutí je založena na obraně práv z občanství plynoucích, k nimž zrovna v tomto konkrétním případě přibýlo sloučení rodiny. Nikoli jako právo, ale jako podmínka výkonu práva volného pohybu vážícího se k občanství. Linií, kdy soud považoval právo na sloučení rodiny za jedno ze základních práv, která jsou chráněna právem EU (*Carpenter*, *Evropský parlament proti Radě*, *MRAX*, *Metock*, *Eind* atp.), zde naprosto pominul, ježto se zaobíral zcela odlišnými právními argumenty. Porovnání s judikaturou ESLP je u tohoto případu proto možné co do výsledku, ale právní

---

*než ve kterém má bydliště, a je odkázáno výživou na příbuzného v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu?“*

Srov. odst. 35 rozsudku.

<sup>59</sup> Lze samozřejmě říci, že soud se na důsledky vnitrostátních opatření pro efektivní výkon práv plynoucích z práva EU soustředil i dříve, například v případě *Rottmann* (či srov. rozsudek SDEU (velký senát) C-135/08, *Janko Rottman proti Freistaat Bayern*, Sb. rozh. 2010 I-1449 (rozsudek ze dne 2. 3. 2010), a zejména pak rozsudek ESD (plénium) C-200/02, *Zhu a Chen proti Secretary of State for the Home Department*, Sb. rozh. 2004 I-9925 (ze dne 19. 10. 2004)).

<sup>60</sup> Srov. odst. 42–45 rozsudku ve věci *Zambrano*.

základ – jdoucí k obdobnému výsledku jako u některých případů soudu štrasburského – je v tomto případě zcela odlišný.

Postup soudu lze považovat za progresivní. Toto označení potvrzuje pozice SDEU v dalších rozsudcích, které se vztahují k podobným případům. Zde je vidět, že SDEU svoji původní pozici zpřesňuje, byť zůstává v logických mantinelech rozsudku *Zambrano*. Zejména jde o v krátké době následující rozsudky *McCarthy*, *Dereci a Iida*. I v těchto případech bylo jádro otázky vztaženo k osobě, která disponuje státním občanstvím EU a jejíž rodinný příslušník pochází ze třetího státu.

V případě *McCarthy*<sup>61</sup> šlo na rozdíl od předchozího případu o dospělé osoby. Paní McCarthy, která je občankou EU, a to hned dvou států: Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a Irsku, a jejího manžela, původem z Jamajky. Paní McCarthy žila svůj život ve Velké Británii, nikdy svého práva volného pohybu nevyužila, o vydání irského pasu požádala až poté, co provdala. Pro sloučení rodiny argumentovala tím, že je také občankou Irsku, a žádá o sloučení rodiny v jiném státě EU, ve Velké Británii. Soud se tedy zabýval otázkou, zda se směrnice o právu volného pohybu osob vztahuje na jednotlivce, který je občanem členského státu EU, v něm vždy pobýval a nevyužil nikdy svého práva volného pohybu, a „*kteřý má mimoto státní příslušnost dalšího členského státu*“.<sup>62</sup> Podle soudu se směrnice na podobné situace nevztahuje, stejně tak není možné uvažovat o porušení práv plynoucích ze statusu občana EU. Situace paní McCarthy s sebou „*nenese použití opatření členského státu, v jejichž důsledku by byl zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie nebo by byl narušen výkon jeho práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států*“.<sup>63</sup> Zajímavé je, jaký důraz soud kladl na to, že z hlediska mezinárodního práva nemůže být paní McCarthy nucena k opuštění země, jejíž je občankou,<sup>64</sup> kterýžto argument v případě *Zambrano* neuplatnil. Rozsudek v případě *McCarthy* do určité míry vzbuzuje pocit, že se zde soud snaží korigovat dojem z rozsudku *Zambrano*, a to i za cenu určité nekonzistentnosti v odůvodnění. Proč by, jak uvádějí Kochenov a Van Elsuwege, neměla mít právo na sloučení rodiny například žena, pro kterou – jakožto ekonomicky neaktivní (pobírala sociální dávky) je volný pohyb osob pouze teoretickou možností?<sup>65</sup>

Vidíme, že soud ve zmíněných případech aplikoval dvojí test, který se ale nakonec nevázal ke sloučení rodiny jako takovému. Za prvé analyzoval přeshraniční element a možnost uplatnění práv vycházejících ze sekundární legislativy (zde by se patrně byl zabýval otázkou sloučení rodiny), za druhé zkoumal, zda není občan EU připraven o možnost požívat práva spojená se statusem občana EU.<sup>66</sup> SDEU vymezil implicitně alternativu k přeshraničnímu pojetí práva na sloučení rodiny a přiřadil jej k občanství

<sup>61</sup> Srov. rozsudek SDEU C-434/09, *Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department*, Sb. rozh. 2011 I-3375 (rozsudek z 5. 5. 2011).

<sup>62</sup> Srov. odst. 30 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>63</sup> Srov. odst. 49 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>64</sup> Srov. i odst. 50 rozsudku ve věci *McCarthy*.

<sup>65</sup> Srov. KOCHENOV, D. – VAN ELSUWEGE, P.: On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *13 European Journal of Migration and Law*, 2011, Vol. 13, s. 443–466.

<sup>66</sup> K porovnání obou rozsudků srov. např. KOCHENOV, D. – VAN ELSUWEGE, P.: On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights, op. cit. 59.

EU jako takovému, byť se jedná o právo pouze sekundární, odvozené od práva volného pohybu osob. Posun, který vidíme od ekonomického pojetí práva volného pohybu pracovníku, přes volný pohyb osob jako takový až k existenci občanství EU zrcadlí posun evropského práva směrem k používání práva lidských práv zejména v judikatuře SDEU.

Dalším případem v řadě byl *Dereci*.<sup>67</sup> Rodina *Dereci* žila v Rakousku, svého práva volného pohybu osob nevyužila. Zde soud shledal, že rodina, která je tvořena (a) partnerem – občanem členského státu EU, který nevykonává svoje právo volného pohybu, (b) partnerem – osobou ze třetího státu a (c) dětmi, může realizovat právo volného pohybu. Jejich situace nemá přeshraniční element, nespadá tedy pod sekundární legislativu EU garantující právo na sloučení rodiny v případech, kdy občan EU vykonává právo volného pohybu. Zároveň ale není občan EU připraven o možnost využít svého práva, které vyplývá ze statusu občana EU, může kdykoli reálně (nikoli v době posuzování hypoteticky, jako tomu bylo u malých dětí v případě *Zambrano*; zde děti vzhledem ke svému věku nemohly o svém právu rozhodovat) odejít ze země díky právu volného pohybu osob a využít tak souvisejícího práva na sloučení rodiny.

Potvrzením linie, která opírá svůj postoj o záruku dodržování práv spojených se statusem občana EU (tedy musí existovat záruka, že občan EU nebude připraven o možnost požívat práva spojená se statusem občana EU) je i případ *Iida*.<sup>68</sup> Otázka zde položená se týkala povinnosti státu umožnit pobyt cizinci ze třetího státu, který je otcem občanky EU, nicméně s ní nežije v jedné domácnosti ani v jednom státě. Zde soud právo pobytu, které by bylo odvozené od občanství občana Unie (zde dcery), neshledal.

Evropské právo stejně jako judikatura SDEU s pojmem sloučení rodiny zachází. Týká se především ne-občanů EU a těch občanů EU, kteří migrují za hranice svého státu. Soud dokonce implicitně a jako akcesorické dovozuje právo na sloučení rodiny za určitých okolností i z občanství EU. O statusovém právu ale můžeme hovořit pouze v omezeném rozsahu, u těch situací, kdy jde o osobu, která vykonává své právo volného pohybu do jiného z členských států EU.

Ihned poté, co lze toto konstatovat, se musíme zabývat důležitou otázkou, a to, zda zde nebudeme mít problém s tzv. konkurující jurisdikcí Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva? Oba soudy se ve své rozhodovací činnosti zabývají právem na sloučení rodiny. ESLP z důvodu, že takové právo dovodil judikaturou z existujícího ustanovení EÚLP, SDEU z toho důvodu, že takové právo obsahuje evropská legislativa. Právě kvůli zamezení možným problémům plánuje Evropská unie přistoupit k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (ostatně se k tomu zavázala v Lisabonské smlouvě). Bude to ale pro podobné situace stačit? SDEU se v případě *Zambrano* a navazující linii rozsudků neopírá o právo, které najde své zrcadlo v EÚLP. Zachází s možností omezení základního práva občana EU, práva volného pohybu osob, a pouze jako důsledek úvah zde nachází akcesorické právo na sloučení rodiny. Tím, že se nezabývá právem na sloučení rodiny, může se zde odlišná linie rozhodování teoreticky vytvořit.

<sup>67</sup> Srov. rozsudek SDEU C-256/11, *Murat Dereci a ostatní proti Bundesministerium für Inneres*, Sb. rozh. 2011 I-11315 (rozsudek ze dne 15. 11. 2011).

<sup>68</sup> Srov. rozsudek SDEU C-40/11, *Iida proti Stadt Ulm*, ve Sb. rozh. dosud nezveřejněný (rozsudek ze dne 8. 11. 2012).

## ZÁVĚREM

Právo na sloučení rodiny v mezinárodním právu explicitně zakotvené není, stejně jako jej nenalezneme v regionální úpravě v rámci Rady Evropy. Z rozhodovací činnosti kontrolních mechanismů vidíme, že jej lze dovodit z ustanovení mezinárodních smluv, které by v určitých situacích neměly při jiném výkladu smyslu. S občanstvím smluvních stran však žádné spojení nenalezneme.

V případě práva EU je situace jiná. Explicitně definované právo na sloučení rodiny existuje pro osoby ze třetích států, právo doprovázet a pobývat na území členského státu EU s občanem EU mají rodinní příslušníci v případě, že tento vykonává své právo volného pohybu osob. Právo setrvat se svou rodinou soud nalezl v případě, že by museli členové rodiny opustit stát, ve kterém byli usídleni, a tím by byli ti z nich, kteří jsou občané EU, připraveni o možnost požívat práva spojená se statutem občana EU. Jednalo se nicméně o ojedinělou situaci, kdy občany EU byly děti, které nebyly s to své právo volného pohybu reálně s ohledem na své volní možnosti vykonat.

O statusové právo jde v případě práva na sloučení rodiny pouze v případě přeshraničního výkonu práva volného pohybu osob, tedy jen v některých případech. V ostatních lze dovodit právo na sloučení rodiny jako vedlejší produkt tehdy, pokud by byla osoba připravena o možnost požívat práv občana EU. Mám také za to, že – ač tak je nezřídka přijímán – rozsudek ve věci *Zambrano* nejde příliš daleko v poskytování práv spojených s pobytem osob ze třetích států. Pokud jej přestaneme studovat optikou práva na sloučení rodiny, pak nevybočuje z linie započaté již rozsudkem *Zhu a Chen*. Pravdou nicméně zůstává, že potenciál zneužití v podobných případech není malý.

Soudní dvůr Evropské unie se prodírá pomyslnou houštinou problematiky slučování rodin stejně obtížně jako ESLP. Otázka sloučení rodiny bude u obou soudů nadále jedním z velkých témat, a to nejen s ohledem na počet osob, kterých se týká, ale i z hlediska výkladu příslušných ustanovení. Zdá se totiž, že zejména u ESLP vidíme spor pomyslného pragmatického křídla soudu, hájícího zájmy států, a křídla humanitárně orientovaných (a u dětí, kde je situace pro nestranné posouzení lidsky obtížná, je vidět nejednotnost, důraz na specifické okolnosti případů apod.). Můžeme proto se zájmem očekávat rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Jeunesse proti Nizozemí*.<sup>69</sup> Tato stížnost byla ve své části týkající se čl. 8 shledána přijatelnou, v rozhodnutí je citován mimo jiné i rozsudek *Zambrano* jako jeden z pramenů, které s věcí souvisejí.

---

<sup>69</sup> Srov. rozhodnutí SDEU ve věci *Jeunesse proti Nizozemí*, č. stížnosti 12738/10, rozhodnutí ze dne 4. 12. 2012.

## EU CITIZENSHIP AS A REASON FOR FAMILY REUNIFICATION?

### Summary

The essay deals with the basis of right to family reunification in international and European law and with its connection to EU citizenship. The author argues that there is no right to family reunification in international law, although it can be derived from some of the rights stipulated for in several conventions. There is nevertheless explicit formulation of this right in the EU law, but aimed only either on migrants from third countries, or on EU nationals, who perform their free movement right. The famous Zambrano judgment showed a different approach, based on prevention of the state from adoption of national measures that have the effect of depriving Union citizens of rights connected to the status of EU citizen. The essay finally argues that the right to family reunification may not be seen as a statutory right connected to the status of an EU citizen.

*Key words:* right to family reunification, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, Zambrano case, citizenship of the European Union

*Klíčová slova:* právo na sloučení rodiny, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie, případ Zambrano, občanství Evropské unie