

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

JULIANE KOKOTT

přednesené dne 8. září 2005¹

I – Úvod

starších 12, případně 15 let a stanovit určité čekací doby. Parlament se domnívá, že tato ustanovení jsou z pohledu lidských práv neslučitelná s ochranou rodiny a se zásadou rovného zacházení.

1. Projednávanou žalobou se Evropský parlament domáhá, aby byl zrušen čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a odstavec 6, jakož i článek 8 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny² (dále jen „směrnice“). V rozporu se svým názvem neupravuje tato směrnice obecně sloučení rodiny, nýbrž jen práva rodin, ke kterým nepatří žádný občan Unie.

2. Podle směrnice má státní příslušník třetí země, který žije oprávněně ve Společenství, ze zásady právo, aby hostitelský členský stát povolil v rámci sloučení rodiny přistěhování jeho dětí. Napadená ustanovení ovšem otevírají členským státům možnost omezit za určitých podmínek sloučení rodiny u dětí

3. I když je zřejmé, že Parlament nepřikládá příspěvku generálních advokátů žádný větší význam³, nové právní otázky, které vyvstaly v souvislosti s projednávanou žalobou, si vyžadují předložení stanoviska. Tyto otázky se týkají zejména přípustnosti žaloby, jakož i uplatnění základních a lidských práv relevantních v projednávaném případě.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

3 — V usnesení Evropského parlamentu o připomínkách, které jsou součástí rozhodnutí o udělení absolutoria za provedení souhrnného rozpočtu Evropské unie v rozpočtovém roce 2003, Oddíl IV – Soudní dvůr (C6-0017/2005 – 2004/2043 (DEC) ze dne 12. dubna 2005, dokument P6_TA-PROV(2005)0095, zpráva A6-0066/2005, dosud nezveřejněné v Úředním věstníku, Parlament uvítal pokles počtu stanovisek generálních advokátů.

II – Právní rámec

předpisy, které jsou slučitelné s touto smlouvou a mezinárodními dohodami.“

A – Právo Společenství

4. Rada přijala směrnici na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 3 Smlouvy. Podle něj přijme Rada jednomyslně opatření týkající se přistěhovalecké politiky v oblastech:

6. Druhý bod odůvodnění směrnice výslovně zdůrazňuje ochranu rodiny, jak vyplývá z mezinárodních úmluv a zejména ze základních práv:

„a) podmínky vstupu a pobytu a pravidla, podle nichž členské státy udělují dlouhodobá víza a vydávají povolení k pobytu, včetně těch, která jsou udělována a vydávána za účelem slučování rodin;

b) [...]“.

„Opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie.“

5. Je nutno poukázat také na čl. 63 druhý pododstavec Smlouvy, který má následující znění:

„Opatření přijatá Radou podle bodů 3 a 4 nebrání členskému státu, aby v dotyčných oblastech zachoval nebo zavedl vnitrostátní

7. Zde je nutno připomenout, že článek 7 Listiny základních práv Evropské unie (článek II-67 Smlouvy o Ústavě pro Evropu) stanoví, že každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.

8. Pátý bod odůvodnění stanoví:

„Členské státy by měly provádět tuto směrnici bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.“

9. Zákodárce Společenství tím připomíná zvláštní zákazy diskriminace, které jsou stanoveny v článku 21 Listiny základních práv (článek II-81 Smlouvy o Ústavě pro Evropu).

10. Podle čl. 3 odst. 4 písm. b) nejsou touto směrnicí dotčena příznivější ustanovení Evropské sociální charty ze dne 18. října 1961⁴, novelizované Evropské sociální charty ze dne 3. května 1996⁵ a Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků ze dne 24. listopadu 1977⁶.

4 — ETS 35.

5 — ETS 163, směrnice chybně uvádí rok 1987.

6 — ETS 93.

11. Článek 4 odst. 1 směrnice v zásadě stanoví, že členské státy povolí vstup a pobyt manželovi nebo manželce a dětem. Poslední pododstavec ovšem otevírá členským státům možnost u dětí starších 12 let stanovit pro sloučení dodatečné požadavky:

„Odchylně od výše uvedeného, pokud je dítě starší 12 let a přichází nezávisle na zbytku své rodiny, může členský stát před vydáním povolení ke vstupu a pobytu podle této směrnice ověřit, zda toto dítě splňuje podmínku integrace stanovenou v jeho právních předpisech platných ke dni provedení této směrnice.“

12. Příslušný dvanáctý bod odůvodnění směrnice zní následovně:

„V případě možného omezení práva na sloučení rodiny u dětí starších 12 let, jejichž bydliště není u osoby usilující o sloučení rodiny, by měla být zohledněna schopnost integrace dětí v raném věku a zajištěno, že děti získají nezbytné základní vzdělání a jazykové znalosti ve škole.“

13. Právo na sloučení se podle čl. 4 odst. 6 směrnice vůbec neuplatní, je-li žádost týkající se sloučení rodiny dítěte podána po dovršení jeho patnáctého roku života:

rodiny platné ke dni přijetí této směrnice berou v úvahu přijímací kapacitu, může členský stát stanovit zavedení nejvýše tříleté čekací lhůty od podání žádosti o sloučení rodiny do vydání povolení k pobytu rodinným příslušníkům.“

„Odchylně od výše uvedeného mohou členské státy požadovat, aby žádosti týkající se sloučení rodiny s nezletilými dětmi byly podávány do 15 let jejich věku, jak stanoví jejich právní předpisy platné ke dni provedení této směrnice. Pokud je žádost podána později, povolí členské státy, které rozhodují o použití této odchylky, vstup a pobyt těchto dětí z jiného důvodu, než je sloučení rodiny.“

15. Směrnice obsahuje různá ustanovení o zohlednění okolností konkrétního případu.

14. Článek 8 směrnice dovoluje stanovení čekací doby:

16. Podle čl. 5 odst. 5 směrnice je nutno brát ohled na nejlepší zájmy dítěte:

„Při posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.“

„Členské státy mohou vyžadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobývala na jejich území po dobu nepřesahující dva roky.

U tohoto ustanovení se návrh Komise⁷ ještě výslovně odvolával na Úmluvu o právech dítěte⁸.

Odchylně od výše uvedeného, pokud právní předpisy členského státu týkající se sloučení

7 — KOM(2002) 225, s. 19.

8 — Předložena k podpisu dne 20. listopadu 1989 (UN Treaty Series, svazek 1577, s. 43). Všechny členské státy tuto úmluvu ratifikovaly. Také Smlouva o Ústavě pro Evropu v čl. I-3 odst. 3 druhém pododstavci výslovně stanoví, že Unie podporuje ochranu práv dítěte, jímž je krom toho v článku 24 Listiny základních práv (článek II-84 Smlouvy o Ústavě pro Evropu) přiznána právní kvalita základních práv.

17. Článek 17 se týká všech potenciálně dotčených osob:

„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotčené osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“

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, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

19. Zákaz diskriminace je stanoven v článku 14 EÚLP:

B – Mezinárodní právo veřejné

1. Evropské dohody

18. Právo na ochranu rodinného života vyplývá především z článku 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“):

„1) Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence.

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“

20. Ustanovení o sloučení rodiny obsahuje také Evropská sociální charta⁹. Podle části I bodu 19 mají migrující pracovníci, kteří jsou příslušníky smluvní strany, a jejich rodiny právo na ochranu a pomoc na území

9 — Uvedené v poznámce pod čarou 4 výše.

kterékoli jiné smluvní strany. Článek 19 toto právo v souvislosti se sloučením rodiny konkretizuje následovně:

„S cílem zajistit účinný výkon práva migrujících pracovníků a jejich rodin na ochranu a pomoc na území kterékoli jiné smluvní strany se smluvní strany zavazují:

1. – 5. [...]

6. usnadnit v co nejvyšší možné míře sloučení rodiny zahraničního pracovníka, kterému byl povolen pobyt na daném území,

7. – 10. [...]“¹⁰

10 — Podle sekretariátu na <http://conventions.coe.int>, konzultovaného dne 14. dubna 2005, bylo toto ustanovení uznáno Rakouskem, Belgií, Portugalskem, Estonskem, Francií, Irskem, Itálií, Lucemburskem, Slovinskem, Španělskem, Německem, Řeckem, Finskem, Nizozemskem, Polskem, Švédskem, Spojeným královstvím a Kypru, uznáno ale nebylo Lotyšskem, Maltou, Slovenskem, Českou republikou a Maďarskem. Zdá se, že Dánsko čl. 19 odst. 6 uznalo při ratifikaci novelizované Charty v roce 1996. Litva při ratifikaci novelizované Charty odmítla vázanost čl. 19 odst. 6.

21. V příloze, která je podle článku 38 Charty její součástí, je stanoveno, že výrazem „rodina zahraničního pracovníka“ se pro účely tohoto ustanovení chápe přinejmenším jeho manželka a závislé děti do věku 21 let. V novelizovaném znění Evropské sociální charty ze dne 3. května 1996¹¹, která ponechala čl. 19 odst. 6 ve stejném znění, byla příloha nově formulována tak, že pro účely tohoto ustanovení se pod výrazem „rodina zahraničního pracovníka“ chápe přinejmenším družka pracovníka a svobodné děti, pokud jsou podle zákona přijímajícího státu považovány za nezletilé a jsou závislé na migrujícím pracovníkovi.

22. Rada Evropy vypracovala také Evropskou úmluvu o právním postavení migrujících pracovníků¹². Sloučení rodiny je upraveno v článku 12. Odstavec 1 tohoto článku má následující znění:

„Manžel nebo manželka migrujícího pracovníka legálně zaměstnaného na území některé ze smluvních stran a jejich svobodné děti, jsou-li příslušnými právními předpisy hostitelského členského státu považovány za nezletilé, vůči nimž má tento pracovník vyživovací povinnost, jsou oprávněni na

11 — Uvedena v poznámce pod čarou 5 výše.

12 — Uvedena v poznámce pod čarou 6 výše. Doposud ratifikována 8 státy, mezi nimi Španělskem, Francií, Itálií, Nizozemskem, Portugalskem a Švédskem.

základě obdobných podmínek, které se v této dohodě vztahují na přijetí migrujících pracovníků, a v souladu s přijímacími postupy stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo mezinárodními úmluvami přistěhovat se na území smluvní strany k migrujícímu pracovníkovi za předpokladu, že tento migrující pracovník má pro svoji rodinu k dispozici ubytování považované za standardní pro vnitrostátní pracovníky v oblasti, kde je zaměstnaný. Každá smluvní strana může udělení tohoto oprávnění podmínit čekací dobou nepřesahující dvanáct měsíců.“ (*neoficiální překlad*)

„(1) Nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny, domova nebo korespondence ani útokům na svou čest a pověst.

(2) Každý má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“

25. Článek 23 odst. 1 Paktu dále stanoví:

23. Podle definice v článku 1 jsou jen státní příslušníci smluvních stran migrujícími pracovníky ve smyslu této úmluvy.

„Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má právo na ochranu společnosti a státu.“

2. Mezinárodní dohody s celosvětovým dopadem

26. Pro doplnění je třeba uvést čl. 24 odst. 1 paktu:

24. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 19. prosince 1966¹³ obsahuje v článku 17 následující – s článkem 8 EÚLP srovnatelnou – záruku:

„Každé dítě má bez jakékoli diskriminace podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, národnostního nebo sociálního původu, majetku nebo rodu právo na takovou ochranu, která mu přísluší s ohledem na jeho postavení nezletilce, ze strany jeho rodiny, společnosti a státu.“

13 — UN Treaty Series, sv. 999, s. 171.

27. Úmluva o právech dítěte¹⁴ obsahuje rovněž ustanovení týkající se sloučení rodiny. Článek 9 odst. 1 stanoví základní zásadu, že dítě nesmí být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli. Na to navazující čl. 10 odst. 1 věta první vyžaduje:

„Za účelem spojení rodiny a v souladu se závazkem podle čl. 9 odst. 1 státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, posuzují žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je smluvní stranou úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem.“

28. Zohlednit je nutno také všeobecné požadavky čl. 3 odst. 1:

„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“

29. Jak Rada Evropy, tak i Organizace spojených národů vypracovaly mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin¹⁵. Podle čl. 44 odst. 2 mají smluvní státy povinnost v rámci svých pravomocí přijmout všechna přiměřená opatření k ulehčení sloučení rodin s manželem popřípadě manželkou a nezletilými dětmi. Žádný členský stát Společenství tuto úmluvu doposud neratifikoval.

30. V poslední řadě budiž ještě poukázáno také na článek 13 úmluvy č. 143 Mezinárodní organizace práce (MOP) o zneužití při migraci a podpoře rovnosti šancí a rovného zacházení s migrujícími pracovníky ze dne 24. června 1975¹⁶, který zní následovně:

„1. Každý člen může přijmout všechna nezbytná opatření, která patří do oblasti jeho působnosti, a spolupracovat s ostatními členy za účelem ulehčení sloučení rodin všech migrujících pracovníků, kteří se oprávněně zdržují na jeho území.“

15 — New York, 18. prosince 1990, UN Treaty Series, sv. 2220, s. I-39481.

16 — Ratifikována 18 státy, mezi nimi Kypr, Itálií, Portugalskem, Slovinskem a Švédskem.

14 — Uvedena v poznámce pod čarou 8.

2. Rodinní příslušníci migrujících pracovníků, na které se tento článek vztahuje, jsou manžel nebo manželka a – má-li vůči nim migrující pracovník vyživovací povinnost – děti, otec a matka.“ (*neoficiální překlad*)

— uložil Evropskému parlamentu náhradu nákladů řízení.

33. Spolková republika Německo a Komise podporují návrhová žádání Rady jako vedlejší účastníci řízení.

III – Návrhová žádání účastníků řízení

31. Evropský parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

— na základě článku 230 ES zrušil čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a odstavec 6 a článek 8 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny;

— uložil žalované náhradu všech nákladů řízení.

32. Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

— žalobu na neplatnost čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce, čl. 4 odst. 6 a článku 8 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 zamítl a

IV – Posouzení

A – *K přípustnosti*

1. K existenci napadnutelného právního aktu

34. Žaloba na neplatnost podle článku 230 ES může směřovat jen proti právním aktům, a nikoliv proti opatřením bez právně závazných účinků¹⁷. Právně závazné účinky směrnice jsou zpochybněny čl. 63 druhým pododstavcem Smlouvy. Podle tohoto ustanovení „opatření [jako dotčená směrnice] přijatá Radou podle bodů 3 a 4 [článku 63] nebrání členskému státu, aby v dotýcných oblastech zachoval nebo zavedl vnitrostátní předpisy, které jsou slučitelné s touto smlouvou a mezinárodními dohodami.“

¹⁷ — Viz moje stanovisko ze dne 16. června 2005, *Itálie v. Komise* (spojené věci C-138/03, C-324/03 a C-431/03, Sb. rozh. s. I-10043, bod 45 s dalšími odkazy).

35. Článek 63 druhý pododstavec Smlouvy je částí nauky chápán jako oprávnění k přijetí přísnějších ochranných opatření, která již jsou obsažena v čl. 95 odst. 5, čl. 137 odst. 5, čl. 153 odst. 3 a článku 176 ES¹⁸. Tento výklad však není přesvědčivý, poněvadž čl. 63 druhý pododstavec ES neobsahuje na rozdíl od ustanovení o přísnějších ochranných opatřeních žádný účel, jímž by byla přísnější ochrana vázána. Mají-li však členské státy volnost při výběru cílů těchto jiných opatření, pak právní úprava Společenství nepopisuje minimální standard závazný pro členské státy. Na rozdíl od úplné neexistence závazného účinku však možnost přísnějších ochranných opatření¹⁹ takovýto minimální standard charakterizuje.

36. Z doslovného výkladu čl. 63 druhého pododstavce Smlouvy by vyplývalo, že sekundární právo přijaté na základě obou uvedených bodů, to znamená zejména předmětná směrnice, nemá v členském státě žádné účinky a žádnou aplikační přednost, pokud ve vnitrostátním právu existuje jiná právní úprava²⁰. V odpovědi na otázku Soudního dvora vyjádřila německá vláda přesvědčení,

že čl. 63 druhý pododstavec členským státům umožňuje přijmout jednostranná opatření. Domyšleno do důsledku, byla by dokonce přípustná neexistence jakékoli právní úpravy, to znamená neprovedení [směrnice], poněvadž i v tom by spočívala „jiná“ právní úprava. V důsledku toho by byla opatření přijatá podle čl. 63 prvního pododstavce bodů 3 a 4 Smlouvy omezena ve svých právních účincích na doporučení²¹. Tak daleko však německá vláda jít nechtěla.

18 — Fungeiriño-Lorenzo, Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag, s. 81 a násl. V tomto smyslu také Röben v: Grabitz-Hilf, Das Recht der Europäischen Union, stav květen 1999, článek 63 Smlouvy o ES, bod 43.

19 — K článku 176 ES viz rozsudky ze dne 22. června 2000, Fornasar a další (C-318/98, Recueil, s. I-4785) a ze dne 14. dubna 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, Sb. rozh. s. I-2753, body 27 a násl.).

20 — Viz například Weiß v: Streinz, EUV/EGV, 2003, článek 63 Smlouvy o ES, bod 68, a Brechmann v: Callies/Ruffert, Kommentar zum EU-Vertrag a EG-Vertrag, 2. vydání 2002, článek 63 Smlouvy o ES, bod 42.

21 — Toto podstatné omezení právní závaznosti by se neomezovalo na předmětnou směrnici, nýbrž přinejmenším i na následující právní akty, které jsou založeny jen na čl. 63 prvním pododstavci bodech 3 a 4 ES: směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (Úř. věst. L 37, s. 12), rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států (Úř. věst. L 261, s. 28), směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu vydávaném státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (Úř. věst. L 261, s. 19), rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 60, s. 55), směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou (Úř. věst. L 321, s. 26; Zvl. vyd. 19/06, s. 233), směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 05/04, s. 317), nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí (Úř. věst. L 157, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 3) a směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 149, s. 34; Zvl. vyd. 19/04, s. 107).

37. Takovýto výklad odpovídá předpokládané motivaci některých členských států k zavedení tohoto ustanovení. Ne všechny členské státy totiž bez dalšího souhlasily se zahrnutím pravomocí v oblasti přistěhovalecké politiky do Smlouvy o ES²².

38. Uvedený výklad čl. 63 druhého pododstavce Smlouvy jako výhrady ve prospěch členských států by ovšem integraci legislativních pravomocí čl. 63 prvního pododstavce bodů 3 a 4 Smlouvy o ES provedenou *současně* se zavedením tohoto pododstavce dovedl *ad absurdum* a zbavil by ji jejího účinku. Cílem těchto nových legislativních pravomocí není vydávání doporučení. K tomu by nebylo potřeba právního základu ve Smlouvě o ES, poněvadž článek K.1 a K.3 Smlouvy o Evropské unii ve znění Maastrichtské smlouvy, které platilo předtím, již obsahoval příslušné a potenciálně dokonce ještě rozsáhlejší²³ pravomoci. Zavedení pravomocí uvedených v čl. 63 prvním pododstavci bodech 3 a 4 tedy mělo poskyt-

nout nástroje práva Společenství mimo jiné také k úpravě otázek přistěhovalecké politiky.

39. Článek 63 Smlouvy tak obsahuje vnitřně rozporuplná ustanovení²⁴, jejichž účinnost může být zajištěna jen tím, že se jejich výklad snaží o přiměřenou rovnováhu – „praktische Konkordanz“ (praktický soulad) v řeči německého Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud)²⁵. Jak na dotaz Soudního dvora uvedl Parlament, Rada a Komise, v důsledku toho není možné druhý pododstavec chápat tak, že zbavuje právní závaznosti opatření přijatá na základě bodů 3 a 4. Odkaz na slučitelnost se Smlouvou je naopak nutno – jako v ostatním právu Společenství – chápat tak, že vnitrostátní právní ustanovení musí být slučitelná se sekundárním právem včetně opatření přijatých na základě bodů 3 a 4²⁶.

22 – Viz dokument irského předsednictví „Evropská unie dnes a zítra“, CONF/2500/96 ze dne 5. prosince 1996, část A, oddíl I, kapitola 2. Tehdejší návrh na změny Smlouvy již sice obsahoval legislativní pravomoci, ale neobsahoval ještě žádné ustanovení, které by bylo srovnatelné s druhým pododstavcem.

23 – Členské státy mohly v rámci Smlouvy o Unii použitelné v rozhodné době kromě společných postojů a společných akcí vypracovat také právně závazné dohody.

24 – Již tyto problémy při výkladu mluví ve prospěch řešení zvoleného v článku III-267 Smlouvy o Ústavě pro Evropu upustit od úpravy srovnatelné s čl. 63 druhým pododstavcem ES.

25 – Viz rozsudek Bundesverfassungsgericht ze dne 16. května 1995 ve věci 1 BvR 1087/91 (Kruzifix, BVerfGE 93, 1, 21 s dalšími odkazy).

26 – Tak například Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law under the Treaty*, *Common Market Law Review* 1998, 1047 (1051). Zdá se, že tento názor zastává i Komise, která kvůli neprovedení směrnice 2001/40 (Úř. věst. L 149, s. 34; Zvl. vyd. 19/04, s. 107) již u Soudního dvora zahájila čtyři řízení o nesplnění povinnosti členským státem: C-448/04 proti Lucembursku (Úř. věst. C 314, s. 6), C-450/04 proti Francii (Úř. věst. C 314, s. 7), C-462/04 proti Itálii (Úř. věst. C 6, s. 30) a C-474/04 proti Řecku (Úř. věst. C 314, s. 10). Dotčené členské státy se v těchto řízeních rovněž nedovolávaly čl. 63 druhého pododstavce ES, nýbrž sdělily, že provedení směrnice se připravuje.

40. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí také to, že legislativní pravomoci podle čl. 63 prvního pododstavce bodů 3 a 4 ES je možno vykonávat jen jednomyslně²⁷. Členské státy si tedy mohou v legislativním procesu dostatečně zajistit své zájmy. Pokud by členský stát nejprve souhlasil s právním aktem přijatým na těchto právních základech, poté ale zachoval nebo přijal vnitrostátní právní předpisy, které jsou s ním v rozporu, jednal by neloajálně (*venire contra factum proprium*)²⁸.

42. Z toho vyplývá, že směrnice je navzdory čl. 63 druhému pododstavci Smlouvy v zásadě napadnutelným právním aktem.

2. K právní povaze napadených ustanovení

41. Druhý pododstavec tedy není možné vykládat jako omezení právních účinků právních aktů, nýbrž – jak to zdůraznila zejména Rada – jako povinnost pro zákonodárce Společenství ponechat členským státům při přijímání opatření na základě bodů 3 a 4 dostatečně volný prostor. Tato povinnost je konkretizována rozličnými možnostmi, které předmětná směrnice členským státům poskytuje. Na základě této právně politické povinnosti není také možné v případě pochybností chápat sekundární právo přijaté na základě bodů 3 a 4 jako konečnou harmonizaci.

43. Rada nicméně zpochybňuje, že žaloba směřuje proti napadnutelnému právnímu aktu. Namítá totiž, v rozporu s Parlamentem, že projednávaná žaloba nesměruje proti ustanovením práva Společenství, nýbrž – což je přípustné – proti ustanovením vnitrostátního práva. Namítá, že čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a odstavec 6, jakož i článek 8 směrnice nezavazují členské státy k přijetí určité právní úpravy. Naopak odkazují jen na již existující vnitrostátní právo a připouštějí jeho zachování. Soudní dvůr není příslušný k přezkoumávání vnitrostátního práva, co se týče jeho slučitelnosti se základními právy Společenství.

44. Parlament a Komise naproti tomu zdůrazňují, že napadené normy jsou součástí práva Společenství a podléhají přezkumu Soudního dvora – zejména co se týče jejich slučitelnosti se základními právy Společenství. Ustanovení práva Společenství, která by členským státům dovozovala opatření, která

27 — Pouze pro bod 3 písm. b) zavedla Rada (jednomyslným) rozhodnutím ze dne 22. prosince 2004, podle něhož se na určité oblasti obsažené v hlavě IV třetí části Smlouvy o založení Evropského společenství použije postup podle článku 251 uvedené smlouvy, hlasování kvalifikovanou většinou (Úř. věst. L 396, s. 45).

28 — Viz k tomu moje stanovisko ze dne 8. července 2004 ve věci C-117/03 (Dragaggi, Sb. rozh. s. I-167, body 24 a násl.).

jsou v rozporu se základními právy, jsou s těmito základními právy neslučitelná.

45. V tomto bodě sdílím názor Parlamentu a Komise. Námitka Rady není přesvědčivá. Rada ve svých argumentech nevzala v úvahu, že již potvrzení určitých možností volby pro zachování nebo přijetí vnitrostátních právních předpisů právem Společenství předstává – za určitých okolností s právem Společenství neslučitelnou – právní úpravu. Možnosti volby jednak potenciálně omezují rozsah směrnicí přiznaných nároků na sloučení rodin. Kromě toho obsahují konstitutivní prohlášení, že uvedené předpisy jsou slučitelné s právem Společenství. Není-li takovéto konstatování závčas napadeno žalobou na neplatnost, Společenství z vlastní iniciativy již nemůže zakročit proti vnitrostátním opatřením, která jen využívají stanovené možnosti volby²⁹. V důsledku toho musí být také odpovídající žaloba přípustná.

3. K žalobě na částečnou neplatnost směrnice

46. Německou vládou předložený posudek profesorky Langenfeld mimoto nepřímou

vyvolává otázku, zda je v této věci navrhané zrušení některých ustanovení směrnice přípustným předmětem žaloby. Podle ustálené judikatury je částečné zrušení aktu Společenství nepřípustné, jsou-li napadené části právního aktu neslučitelně spojeny s ostatními ustanoveními právního aktu a úplné zrušení by šlo nad rámec předmětu sporu (*ultra petita*)³⁰. Částečné zrušení takovýchto neoddělitelných částí by totiž pozměnilo podstatu dotčené právní úpravy³¹. Takováto změna je vyhrazena jen zákonodárci Společenství³².

47. Jak na otázky Soudního dvora uvedly Rada a německá vláda, je podle těchto kritérií nepřípustná také projednáváná žaloba. Parlamentem vytýkaná ustanovení není možné – v rozporu s jeho názorem a názorem Komise předneseným při jednání – objektivně oddělit od zbývajících částí směrnice. Nezáleží přitom na tom, že zbylá ustanovení směrnice mohou být sama o sobě použita. Naopak, napadená ustanovení obsahují potenciální omezení ze směrnice vyplývajících povinností členských států, které mají umožnit sloučení rodiny. Byl-li by čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec a odstavec 6, jakož

29 – Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 5. října 2004, Komise v. Řecko [Ouzo], (C-475/01, Sb. rozh. s. I-8923, body 15 a násl.).

30 – Rozsudky ze dne 28. června 1972, Jamet v. Komise (C-37/71, Recueil, s. 483, body 10 až 12), ze dne 23. října 1974, Transocean Marine Paint v. Komise (C-17/74, s. 1063, bod 21), ze dne 31. března 1998, Francie a další v. Komise [draselná hnojiva a sůl] (spojené věci C-68/94 a C-30/95, Recueil, s. I-1375, bod 256), a ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada [Úmluva o jaderné bezpečnosti] (C-29/99, Recueil, s. I-11221, bod 45), a ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada [Pokusy na zvířatech] (C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021, body 12 a 21).

31 – Viz rozsudek Pokusy na zvířatech (uvedený v poznámce pod čarou 30 výše, bod 15).

32 – Viz rozsudek ze dne 5. října 2000, Německo v. Parlament a Rada (C-376/98, Recueil, s. I-8419, bod 117).

i článek 8 směrnice Soudním dvorem zrušen, platilo by právo na sloučení rodiny bez zvláštního omezení také pro nezletilé děti ve věku nad 12 nebo 15 let a nezávisle na čekací lhůtě. V důsledku toho by v případě zrušení příslušných částí právní úpravy byla změněna podstata směrnice a Soudní dvůr by zasáhl do pravomoci zákonodárce Společenství.

50. Z tohoto důvodu přezkoumám opodstatněnost žaloby jen podpůrně.

B – K opodstatněnosti žaloby

48. V projednávaném případě je také vyloučeno zrušit ostatní neoddělitelná ustanovení, to znamená celou směrnici. Takové zrušení by šlo nad rámec předmětu sporu tak, jak byl vymezen Parlamentem, a bylo by neslučitelné se zájmy, které jsou sledovány žalobou, poněvadž pak by v právu Společenství neexistovalo vůbec žádné právo na sloučení rodiny³³.

51. Parlament zakládá svou žalobu na žalobním důvodu vycházejícím z porušení základního práva na ochranu rodiny a zásady rovného zacházení. Nejprve je nutno zkoumat případné vady v legislativním procesu.

1. K legislativnímu procesu se zřetelem na čl. 4 odst. 6 směrnice

52. Legislativní proces je nutno zkoumat se zřetelem na čl. 4 odst. 6 směrnice. Parlament poznamenává, že mu Rada nepředložila tuto změnu, aby k ní zaujal stanovisko.

49. V důsledku toho je žaloba nepřijatelná.

53. Parlament nezakládá svoji žalobu na skutečnosti, že nebyl konzultován. Proto vyvstává otázka, zda Soudní dvůr musí zkoumat i bez návrhu případnou, v tomto spočívající procesní vadu. U žalob na neplatnost podle článku 33 Smlouvy o ESUO se

33 — Zde může zůstat nezodpovězeno, zda by Soudní dvůr mohl napadená ustanovení samostatně zrušit v řízení o předběžné otázce, pokud by se ukázalo, že jsou protiprávní. Mnohé však svědčí pro to, že by i v probíhajícím řízení bylo nutno zrušit celou směrnici, a nikoliv jen její část.

Soudní dvůr již zabýval procesními vadami z vlastní iniciativy³⁴. Generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer chápe tuto judikaturu tak, že i bez návrhu je v rámci článku 230 ES nutno přihlédnout alespoň k nedostatku pravomoci a porušení podstatných formálních náležitostí³⁵. Co se týče pravomoci jednajícího orgánu, odpovídá to také judikatuře Soudního dvora³⁶. Zásady hospodárnosti řízení a právní jistoty zde vyžadují, aby se s procesními vadami nakládalo stejně, v každém případě tehdy, pokud se o nich Soudní dvůr dozví v rámci žaloby na neplatnost, která je projednávána. Proto je zde nutno zkoumat, zda byl Parlament v souvislosti s čl. 4 odst. 6 směrnice dostatečně konzultován.

toho, ke kterému již byl Parlament konzultován, ledaže by změny v podstatě odpovídaly přání, které vyslovil samotný Parlament³⁷.

54. Podle článku 63 ve vzájemném spojení s čl. 67 odst. 1 Smlouvy rozhoduje Rada po konzultaci s Parlamentem. Opětovná konzultace s Evropským parlamentem je nezbytná pokaždé, pokud se konečný text, který byl přijat, ve své podstatě odchyluje od

55. Není možné prokázat, že Parlament byl konzultován ohledně čl. 4 odst. 6 směrnice. Rada konzultovala Evropský parlament naposledy dopisem ze dne 23. května 2002. Podle dostupných informací se čl. 4 odst. 6 směrnice objevuje poprvé v dokumentu Rady ze dne 25. února 2003, když předsednictvo na základě výhrad rakouské delegace navrhlo příslušnou změnu³⁸. Parlament se sice naposledy ke směrnici vyjádřil až dne 9. dubna 2003³⁹, ovšem nic nenavědčuje tomu, že Rada Parlamentu změnu návrhu směrnice oznámila a že se jí konzultace týkala. Poněvadž Rada Parlamentu v tomto bodu ani neodporuje, je v důsledku toho nutno vycházet z toho, že Parlament neměl žádnou příležitost vyjádřit se k čl. 4 odst. 6 směrnice.

34 — Rozsudky ze dne 21. prosince 1954, Francie v. Vysoký úřad (C-1/54, Recueil, s. 7 a 31), a ze dne 10. května 1960, Německo v. Vysoký úřad (C-19/58, Recueil, s. 469 a 488).

35 — Stanovisko ze dne 28. dubna 2005, Atzemi a další (spojené věci C-346/03 a C-529/03, Sb. rozh. s. I-1875, bod 70), a ze dne 16. prosince 2004, Belgie v. Komise (C-110/03, Sb. rozh. s. I-2801, bod 29).

36 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2000, Salzgitter v. Komise (C-210/98 P, Recueil, s. I-5843, bod 56), pokud jde o Komisi.

37 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 16. července 1992, Parlament v. Rada (C-65/90, Recueil, s. I-4593, bod 16) [nákladní doprava], ze dne 5. října 1993, Drießen a další (spojené věci C-13/92 až C-16/92, Recueil, s. I-4751, bod 23), a ze dne 5. října 1994, Německo v. Rada (C-280/93, Recueil, s. I-4973, bod 38) [nařízení o trhu s banány].

38 — Záznam předsednictva, dokument Rady 6585/03, s. 9, poznámka pod čarou 3.

39 — Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 9. dubna 2003 k pozměněnému návrhu směrnice Rady o právu na sloučení rodiny, Úř. věst. C 64E, s. 273 a 283. Odůvodnění vyplývá ze zprávy poslankyň Carmen Cerdeira Morterero A5-0086/2003 ze dne 24. března 2003.

56. Oproti systému, který byl předložen Parlamentu ke konzultaci, dovoluje čl. 4 odst. 6 směrnice omezit členským státům právo na přistěhování nezletilých dětí. Bez čl. 4 odst. 6 by totiž existovalo právo na sloučení rodiny v zásadě i pro děti, které dovršily patnáctý rok života. Zavedení tohoto ustanovení tedy podstatně změnilo znění směrnice.

2. K ochraně rodiny jakožto základnímu právu

a) K pravidlům ochrany použitelným v oblasti základních práv

57. Omezení práva na sloučení rodiny spočívající v čl. 4 odst. 6 směrnice je v rozporu s výslovným přáním Parlamentu upravit sloučení rodiny velkoryseji, než jak to upravoval návrh, který mu byl předložen⁴⁰, a zejména umožnit přistěhování všem nezletilým dětem ve stejném rozsahu⁴¹.

59. Soudní dvůr v ustálené judikatuře, která byla potvrzena preambulí Jednotného evropského aktu a čl. 6 odst. 2 EU, zdůrazňuje, že právo Společenství chrání základní práva zaručená Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 a ta, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, jako obecné zásady práva Společenství. To zahrnuje ochranu rodiny stanovenou v článku 8 EÚLP⁴².

60. V rozsahu, v němž je to v projednávaném případě relevantní, je článek 7 Listiny základních práv, na který druhý bod odůvodnění směrnice výslovně odkazuje, shodný s článkem 8 EÚLP. Také podle čl. 52 odst. 3 první věty Listiny (článek II-112 Smlouvy o Ústavě pro Evropu) má mít stejný smysl a rozsah.

58. Parlament tedy měl být před přijetím směrnice znovu konzultován. V důsledku toho byl při přijetí směrnice, zejména jejího čl. 4 odst. 6, porušen postup, který měl být uplatněn.

61. Při ochraně rodiny Soudní dvůr v oblasti týkající se práva pobytu dále postupoval

40 — Viz zejména pozměňovací návrhy 22 až 25 legislativního usnesení uvedeného v poznámce pod čarou 39 výše.

41 — Viz pozměňovací návrh 26 legislativního usnesení uvedeného v poznámce pod čarou 39 výše.

42 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 11. července 2002, Carpenter (C-60/00, Recueil, s. I-6279, bod 41), a ze dne 23. září 2003, Akrich (C-109/01, Recueil, s. I-9607, bod 58).

v souladu s výkladem článku 8 EÚLP Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Na tomto základě Soudní dvůr konstatoval, že článek 8 EÚLP sice nezaručuje právo cizince vstoupit do určité země nebo se tam zdržovat jako takové. Může však představovat zásah do práva na respektování rodinného života, tak jak je chráněno v čl. 8 odst. 1 EÚLP, je-li osobě zamezen vstup do země, v níž žijí její úzcí příbuzní, nebo pobyt v ní. Tento zásah porušuje EÚLP, pokud nesplňuje požadavky jejího čl. 8 odst. 2, to znamená, pokud není „v souladu se zákonem“, nesleduje jeden nebo více s ohledem na tento odstavec legitimních cílů a není „v demokratické společnosti nezbytný“, to znamená, že je „odůvodněn nevyhnutelnou společenskou potřebou“ a zejména je v přiměřeném poměru k legitimnímu cíli, který je jím sledován⁴³.

62. Soudní dvůr vytvořil tuto judikaturu na základě případů, ve kterých šlo o právo pobytu rodinných příslušníků občanů Unie, kteří se v rámci uplatnění základních svobod usadili v jiných členských státech. V případech, které byly projednány, vede střet práva občana Unie na pobyt vycházející z práva Společenství s ochranou rodiny, tak jak je konkretizována zejména právem Společenství, k právu pobytu, které může být

omezeno jen ve výjimečných případech a za přísných podmínek⁴⁴. Další zvláštní úprava může vyplývat z dohod o přidružení⁴⁵.

63. Naproti tomu, co se týče sloučení rodin, jejichž členové jsou výlučně státními příslušníky třetích států, žádné obdobné povolení k pobytu v právu Společenství neexistuje. Není proto možné přímo přenést výše uvedené výroky Soudního dvora, nýbrž je potřeba použít judikaturu ESLP. Rozhodující je přitom v tomto ohledu charakter *lidského práva*, kterým je ochrana rodiny, a skutečnost, že právě co se týče přistěhovalectví a pobytu, toto právo je odlišné od základních práv státních příslušníků Společenství v tom smyslu, že má obvykle omezenější dosah.

64. ESLP uznal vzájemné užívání si společnosti jiných členů rodiny za základní prvek rodinného života ve smyslu článku 8 EÚLP. Státní opatření, která brání spoluzití, například odnětí práva rodičovské péče⁴⁶, zákaz

43 — Rozsudky Carpenter, bod 42, a Akrich, bod 59 (oba dva uvedeny v poznámce pod čarou 42 výše).

44 — Viz moje stanovisko ze dne 10. března 2005 ve věci Komise v. Španělsko (C-503/03, Sb. rozh. s. I-1097, bod 37 s dalšími odkazy).

45 — Zde je nutno myslet především na právo EHP.

46 — Rozsudek ESLP ze dne 22. června 1989 ve věci Eriksson v. Švédsko (Rada A, č. 156, bod 58).

stýku⁴⁷ nebo vyhoštění rodinných příslušníků⁴⁸, zasahují do tohoto lidského práva. Takovýto zásah si vyžaduje odůvodnění podle čl. 8 odst. 2 EÚLP.

65. Odepření sloučení rodiny však podle názoru ESLP v zásadě není zásahem do článku 8 EÚLP, který by si vyžadoval odůvodnění. ESLP totiž při sloučení rodiny nepovažuje článek 8 EÚLP za právo na ochranu, které by bylo dotčeno, nýbrž za možný právní základ tohoto práva.

66. ESLP zejména výslovně odmítá vyvodit z článku 8 EÚLP *všeobecnou* povinnost sloučit rodiny jen s cílem vyhovět přání rodin žít v určité zemi. Sloučení rodin se týká jak rodinného života, tak i přistěhovalectví. Rozsah povinnosti státu umožnit přistěhování příbuzných usazených přistěhovalců závisí na zvláštních okolnostech zúčastněných osob a na obecném zájmu. Podle ustálené zásady mezinárodního práva veřejného a s výhradou jeho smluvních závazků

má stát právo kontrolovat přistěhování cizinců na své státní území. Disponuje přitom rozsáhlým prostorem pro uvážení⁴⁹.

67. Na tomto základě ESLP ve třech ze čtyř případů, ve kterých bylo rozhodnuto ve věci samé, zamítl nárok na sloučení rodiny v hostitelském státě, mimo jiné proto, že společný rodinný život byl možný i v zemi původu⁵⁰. Pozdější rozhodnutí, ve kterých byly stížnosti odmítnuty jako nepřipustné, tuto judikaturu potvrdila⁵¹.

68. Rozsudek Sen však ukazuje, že nutné porovnání proti sobě stojících zájmů může v konkrétním případě odůvodňovat nárok na přistěhování dětí. V tomto rozsudku spatřoval ESLP překážky pro návrat do země původu. Opíral se přitom o okolnost, že manželé Sen měli kromě dítěte, které se mělo přistěhovat, ještě další děti, které se narodily,

47 — Rozsudek ESLP ze dne 13. července 2000 ve věci Elsholz v. Německo (Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-VIII, bod 44).

48 — Rozsudek ESLP ze dne 26. září 1997 ve věci Mehemi v. Francie (Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1997-VI, bod 27).

49 — Rozsudky ESLP ze dne 28. května 1985 ve věci Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Spojené království (Řada A, č. 94, bod 67 a násl.), ze dne 19. února 1996 ve věci Gül v. Švýcarsko (Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-I, bod 38), ze dne 28. listopadu 1996 ve věci Ahmut v. Nizozemsko (Sbírka rozsudků a rozhodnutí 1996-VI, bod 63 a 67), jakož i ze dne 21. prosince 2001 ve věci Sen v. Nizozemsko (bod 31 a 36).

50 — Rozsudky Abdulaziz, bod 68, Gül, bod 39, Ahmut, bod 70 (všechny uvedeny v poznámce pod čarou 49 výše). Zatímco rozsudek Abdulaziz byl vydán ještě jednomyslně, rozsudek Gül byl vydán v poměru sedmi hlasů ku dvěma a rozsudek Ahmut jen v poměru hlasů pět ku čtyřem.

51 — Viz například rozhodnutí ESLP ze dne 23. března 2003 ve věci I. M. v. Nizozemsko, ze dne 13. května 2003 ve věci Chandra v. Nizozemsko, ze dne 6. července 2004 ve věci Ramos Andrade v. Nizozemsko a ze dne 5. dubna 2005 ve věci Benamar v. Nizozemsko.

vyrostly a integrovaly se v hostitelském státě⁵². Další rozhodnutí o přípustnosti stížností ponechávají otevřenou možnost, že i jiné okolnosti vedou k nároku na přistěhování rodinných příslušníků⁵³. V tomto smyslu by přicházelo v úvahu například politické pronásledování⁵⁴ nebo zvláštní zdravotní potřeby jednotlivých členů rodiny, které by nebylo možno splnit ve státě původu.

69. Rozsudek Sen zejména ukazuje, že především zájmy dotčených dětí jsou způsobilé odůvodnit nárok na sloučení rodiny v hostitelském státě. Tato tendence se projevuje také v rozhodnutí Winata Výboru pro lidská práva k použití článků 17, 23 a 24 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁵⁵. Podobné závěry je možno vyvodit z článků 3, 9 a 10 Úmluvy o právech dítěte.

70. Otázkou odůvodnění odmítnutí přistěhování rodiny se ESLP v rozsudku Sen už dále odděleně nezabýval. Naopak se zdá, že

vycházel z toho, že porovnání proti sobě stojících zájmů, které má proběhnout v rámci odůvodnění, je v případech pozitivního nároku na přistěhování rodiny již součástí odůvodnění nároku⁵⁶.

71. Právě tak je nutno postupovat v právu Společenství. Soudní dvůr v rozsudcích Akrich a Carpenter sice výslovně zmínil potřebu odůvodnění odmítnutí sloučení rodiny, avšak toto je nutný důsledek rozsáhlejších práv občanů Unie vyplývajících z práva Společenství⁵⁷. Naopak, jsou-li podmínky nároku pojaty tak úzce, jako v judikatuře ESLP, nezůstává pro odůvodnění zásahu ve formě odmítnutí zpravidla žádný další prostor. Relevantní úvahy jsou totiž potom již součástí zkoumání nároku⁵⁸. Na rozdíl od stanoviska Parlamentu tedy odmítnutí přistěhování nezletilých členů rodiny nevyžaduje odůvodnění podle čl. 8 odst. 2 EÚLP.

52 — Rozsudek Sen (uvedený v poznámce pod čarou 49 výše, bod 40).

53 — Viz rozhodnutí ESLP o přípustnosti stížností ze dne 19. října 2004 ve věci Tuquabo-Tekle v. Nizozemsko a ze dne 14. září 2004 ve věci Rodrigues da Silva a Hoogkamer v. Nizozemsko.

54 — Proto je správné, že čl. 10 odst. 1 směrnice v případě uprchlíků vylučují použití čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce.

55 — Sdělení č. 930/2000: Australia, ze dne 16. srpna 2001, CCPR/C/72/D/930/2000, body 7.1 až 7.3, (judikatura), [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/488b0273fa4febfb.c1256ab7002e5395?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/488b0273fa4febfb.c1256ab7002e5395?Opendocument).

56 — Viz ale odlišné stanovisko soudce Martense k rozsudku Gül (uvedený v poznámce pod čarou 49 výše, body 6 a násl.), které sice nepochybně způsob chápání jako pozitivního nároku, ale přesto provádí klasické zkoumání důvodů vylučujících protiprávnost. Viz také souhlasná odlišná stanoviska soudců Thór Vilhjálmssona a Bernhardta k rozsudku Abdulaziz (uvedený v poznámce pod čarou 49 výše), kteří opírají své názory o důvody podle čl. 8 odst. 2 EÚLP.

57 — Viz bod 61 výše.

58 — V tomto spočívá skutečný názorový rozdíl mezi odlišným stanoviskem soudce Martense (uvedeno v poznámce pod čarou 56 výše) a ESLP: Martens je při potvrzení nároku na sloučení rodiny zřetelně velkorysejší než ESLP.

72. Jako *předběžný závěr* je nutno konstatovat, že ochrana rodiny podle článku 8 EÚLP může po porovnání všech proti sobě stojících relevantních zájmů jednotlivce a veřejnosti výjimečně vést k nároku na sloučení rodiny v hostitelském státě.

73. *Rozsáhlejší nároky* na sloučení rodiny v hostitelském státě není možno odvodit ani při zohlednění čl. 19 odst. 6 Evropské sociální charty a dalších ustanovení mezinárodního práva veřejného v oblasti lidských práv týkajících se ochrany rodiny⁵⁹.

74. Mnohé přitom svědčí pro to, že čl. 19 odst. 6 Sociální charty stanoví pro sloučení rodiny migrujících pracovníků v hostitelském státě velkorysejší požadavky než EÚLP. V rámci uvážení by přinejmenším nemohlo postačovat objasnit možnost rodinného života ve státě původu. Naopak by bylo nutno prokázat, že sloučení v hostitelském státě brání objektivní překážky. Pro projednávání případ se zdá být podstatné také

to, že podle čl. 19 odst. 6 Sociální charty ve spojení s definicí oprávněných rodinných příslušníků nacházející se v příloze brání při přistěhování nezletilých dětí věková hranice⁶⁰. Krom toho Evropský výbor pro sociální práva, který na provádění Sociální charty dohlíží ve své rozhodovací praxi doposud uznal čekací doby jen do doby jednoho roku, dobu tří let nebo delší naproti tomu zamítl⁶¹. Konečně ESLP v novější judikatuře při výkladu a použití EÚLP a zejména článku 8 zohlednil ustanovení Sociální charty a rozhodovací praxi uvedení výboru⁶².

75. Ovšem ESLP na článek 19 odst. 6 Sociální charty ještě nikdy neodkázal, zejména ne v souvislosti se svou judikaturou ke sloučení rodiny. To je logické, je-li toto ustanovení čteno společně s částí I bodem 19 Sociální charty, podle kterého úprava slou-

60 — Viz bod 21 výše.

61 — Digest of the Case Law of the ECSR, stav březen 2005, s. 84, http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Cse/Digest_bil_mars_05.pdf. Viz také Conclusions 2004, vol. 1, section 89/174, k Estonsku a Conclusions XVI-1 vol. 2, section 72/257, k Nizozemsku se zřetelem na Conclusions I, s. 211 (section 363/374 k Německu), všechny dostupné na internetové adrese <http://hudoc.esc.coe.int/esc/search/default.asp>.

62 — Rozsudky ESLP ze dne 27. července 2004, Sidabras a Džiautas v. Litva, bod 47 [zákaz výkonu povolání], ze dne 30. září 2003, Koua Poirrez v. Francie, body 29 a 39, [sociálně právní nároky] jakož i ze dne 2. července 2002, Wilson, National Union of Journalists a další v. Spojené království, body 40, 32 a násled. a 37 [k diskriminaci odborářů]. Naproti tomu Soudní dvůr se doposud vyjádřil jen jednou – odmítavě – v rozsudku ze dne 17. února 1998, Grant (C-249/96, Recueil, s. I-621, body 46 a násled.), k rozhodovací praxi kontrolního orgánu nesoudního typu, v tomto případě Výboru pro lidská práva mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

59 — Co se týče Sociální charty takto německý Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 76, 1 (s. 82 a násled.) – přistěhování rodiny. Viz zdrženlivé zohlednění jiných ustanovení Evropské sociální charty v rozsudcích ze dne 15. června 1978, Defrenne III (C-149/77, Recueil, s. 1365, body 26–29), ze dne 2. února 1988, Blaizot v. Université de Liège a další (C-24/86, Recueil, s. 379, bod 17), jakož i ve stanoviscích generálního advokáta F. G. Jacobse ze dne 28. ledna 1999, Albany (C-67/96, Recueil, s. I-5751, bod 146), a generálního advokáta Lenze ze dne 15. června 1988, Bergemann (C-236/87, Recueil, s. 5125, bod 28).

čení rodiny zakládá práva jen pro státní příslušníky příslušných smluvních stran⁶³. Rozhodovací praxe Výboru proto na základě tohoto ustanovení nemůže prostřednictvím zevšeobecnění sloužit k odůvodnění všeobecné právní zásady a lidského práva na sloučení rodiny pro, jako zde, státní příslušníky třetích států. Článek 19 odst. 6 Sociální charty, stejně jako i ještě dále jdoucí záruky práva Společenství pro občany Unie proto nemůžou zakládat v oblasti lidských práv nárok na sloučení rodiny, který by šel dále, než judikatura ESLP.

byl při rozhodnutí o přijetí směrnice přijat všemi tehdejšími členskými státy, je Evropská úmluva dosud ratifikována jen částí členských států.

76. Stejně důvody svědčí proti zohlednění ustanovení Evropské úmluvy o migrujících pracovnících. Také tato úmluva opravňuje jen státní příslušníky smluvních stran. Na rozdíl od čl. 19 odst. 6 Sociální charty, který

77. Naopak se zdá, že Mezinárodní úmluva o právech migrujících pracovníků universální nárok obsahuje, nebyla však doposud ratifikována žádným členským státem. Konečně Úmluva MOP č. 143 o zneužití při migraci a podpoře rovnosti šancí a rovného zacházení s migrujícími pracovníky neobsahuje, co se týče sloučení rodiny, žádnou kogentní úpravu, nýbrž jen odkaz na možnost smluvních států sloučení rodiny ulehčit.

78. Ani při zohlednění Evropské sociální charty a dalších mezinárodních dohod tedy není možné vyvodit právo státních příslušníků třetí země na sloučení jejich rodiny v hostitelském státě. Rada a také Komise však připouštějí, že takovéto právo může být výjimečně uznáno na základě úplného posouzení všech okolností konkrétního případu. Komise z toho právem vyvozuje, že právo Společenství nesmí připustit žádná systematická omezení přistěhování dětí,

63 — Článek 3 odst. 4 písm. b) směrnice možná i z tohoto důvodu vysvětluje, že členské státy, jsou-li smluvními stranami Evropské sociální charty nebo Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků, mohou ve vztahu k migrujícím pracovníkům z ostatních smluvních států podléhat rozsáhlejší povinnosti v souvislosti se sloučením rodiny, než těm, které vyplývají jen ze směrnice a [článku 8 EÚLP].

nýbrž musí ponechat dostatek prostoru pro takovéto výjimečné případy⁶⁴.

b) Přezkum napadených ustanovení

79. V důsledku toho je nutno zkoumat napadená ustanovení za účelem zjištění, zda ponechávají dostatečný prostor pro své použití, které je v souladu s lidskými právy, otevírá-li výjimečně ochrana rodinného života nárok na sloučení rodiny v hostitelském státě.

80. Na rozdíl od stanoviska částečně zastávaného Parlamentem však tato výjimka nemusí být výslovně stanovena v příslušných ustanoveních. Jak totiž Parlament na jiném místě uznává a jak to uplatňují také jiní zúčastnění, ustanovení práva Společenství jsou slučitelná se základními právy, je-li možné je vykládat v souladu s požadavky vyplývajícími z ochrany základních práv v právním řádu Společenství⁶⁵.

81. Konformní výklad váže samozřejmě také členské státy při provádění směrnic. Musí dbát na to, aby se neopíraly o výklad směrnice, který koliduje se základními právy chráněnými právním řádem Společenství nebo s jinými všeobecnými zásadami práva Společenství⁶⁶. Zákodárce Společenství toto výslovně vyjádřil ve druhém bodě odůvodnění předmětné směrnice, když uvedl, že vydává právní akt, který je v souladu s lidským právem na ochranu rodiny.

82. Na rozdíl od názoru zastávaného v určitých částech spisů Parlamentu není tedy v projednávané věci rozhodné, jakou úpravu členské státy případně chtějí přijmout, aby využily volný prostor pro uvážení, který jim ponechávají napadená ustanovení, nýbrž to, která úprava členských států je legální s ohledem na výklad těchto ustanovení práva Společenství, který je konformní se základními právy.

i) K čl. 4 odst. 1 poslednímu pododstavci směrnice

83. Článek 4 odst. 1 poslední pododstavec směrnice stanoví, že u dítěte staršího 12 let,

64 — Rakouský Verfassungsgerichtshof zastává ve svém rozsudku ze dne 8. října 2003, ve věci G 119, 120/03-13 (http://www.vfgh.gv.at/presse/G119_13_03.pdf, s. 20 a násl.), podobný názor, co se týče podmínek uložených použitelnými pravidly v oblasti lidských práv rakouskému právu.

65 — Rozsudek ze dne 13. července 1989, Wachauf (C-5/88, Recueil, s. 2609, bod 19).

66 — Rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, Lindqvist (C-101/01, Recueil, s. I-12971, bod 87), viz také rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Stichting „Goed Wonen“ (C-376/02, Sb. rozh. s. I-3445, bod 32).

kteří přichází nezávisle na zbytku své rodiny, může členský stát před vydáním povolení ke vstupu a pobytu podle této směrnice ověřit, zda toto dítě splňuje podmínku integrace. Tato úprava je slučitelná s ochranou rodiny, připouští-li podmínka integrace sloučení rodiny v rozsahu, ve kterém je to po úplném posouzení konkrétního případu vyžadovaném ESLP třeba.

84. Parlament to považuje za vyloučené, poněvadž pojem podmínka integrace neponechává žádný prostor pro zohlednění zájmů rodiny⁶⁷. Jeho názor je však chybný. Podmínka integrace popisuje, do jaké míry je přistěhovalce v hostitelském státě integrován, případně do jaké míry může být integrován. Jde přitom o zájmy hostitelského státu na integraci přistěhovalců do vlastní společnosti, ale také o zájem přistěhovalce nežít v izolaci. Rodina může hrát roli v obou těchto perspektivách, zejména žije-li již v hostitelském státě dobře integrovaných rodinných příslušníků.

85. Podmínka integrace dovoluje zejména zohlednění nároku na sloučení rodiny exi-

stujícího ve výjimečném případě. Členské státy totiž musí pojem podmínka integrace konkretizovat, aby ho mohly používat. Konkretizace nemůže být svévolná, nýbrž musí brát v potaz požadavky vyplývající z lidských práv v oblasti sloučení rodiny.

86. Dostatečně široká definice podmínky integrace ostatně odpovídá také systematickým souvislostem směrnice, která směřuje k tomu, aby při nutných rozhodnutích byly důkladně zohledněny zájmy rodiny a zejména dětí. Podle článku 17 směrnice berou členské státy náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků. Krom toho podle čl. 5 odst. 5 směrnice dbají členské státy na to, aby byl při posuzování žádosti brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí. Proto je nutno v případě pochybností vykládat právní pojmy směrnice tak, že podoba jejich provedení [do vnitrostátního právního řádu] otevírá prostor pro uvážení, který odpovídá výše uvedeným ustanovením.

87. Cíle čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce směrnice takovémuto výkladu nebrání. Pod-

67 — Stejným směrem se ubírá Parlamentem v jeho zprávě za rok 2003 zmíněná kritika sítě odborníků v oblasti lidských práv vytvořené Komisí, http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/doc/report_eu_2003_en.pdf, s. 55.

mínka integrace by sice podle dvanáctého bodu odůvodnění směrnice měla zohlednit schopnost integrace dětí v raném věku a podporovat získání základního vzdělání a jazykových znalostí ve škole. To však nevylučuje opřít ve zvláštních případech splnění podmínky integrace také o jiná hlediska.

vat, aby žádosti týkající se sloučení rodiny s nezletilými dětmi byly podávány do 15 let jejich věku, jak stanoví jejich právní předpisy platné ke dni provedení této směrnice⁶⁸. Pokud je žádost podána později, povolí členské státy, které rozhodují o použití této odchylky, vstup a pobyt těchto dětí z jiného důvodu, než je sloučení rodiny.

88. V důsledku toho pojem podmínka integrace dovoluje zohlednit také zvláštní případy, ve kterých výjimečně existuje nárok na přistěhování dětí starších 12 let za účelem sloučení rodiny. Vnitrostátní [směrnici] provádějící opatření jsou slučitelná s právem Společenství jen tehdy, stanoví-li rovněž tuto možnost.

91. Na rozdíl od Parlamentu zastává Rada názor, že také tuto úpravu je možno vykládat v souladu se základními právy. Podobně jako čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec směrnice má také čl. 4 odst. 6 za cíl co možná nejčasnější přistěhování dítěte, aby se podpořila integrace dítěte v hostitelském státě. Věková hranice se orientuje podle školní docházky, která napomáhá integraci.

89. Takto vyložený čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec směrnice respektuje základní právo na ochranu rodiny. V důsledku toho není možno žalobě podané Parlamentem vyhovět.

ii) K čl. 4 odst. 6 směrnice

92. Krom toho mohou podle názoru Rady žít děti i po dovršení patnáctého roku života společně s jejich rodinami, neboť členské státy, které uplatňují tuto výjimku, povolí podle čl. 4 odst. 6 věty druhé směrnice vstup a pobyt těchto dětí z jiných důvodů, než je sloučení rodiny. Rada má za to, že podle znění tohoto ustanovení je při rozhodování

90. Členské státy mohou podle čl. 4 odst. 6 směrnice v rámci odchylné úpravy požado-

68 — Podle údajů Rady se odpovídající věková hranice nachází jen v rakouském právu.

vnitrostátních orgánů o pobytu z jiných důvodů vyloučen jakýkoliv volný prostor („*marge de manoeuvre*“). Vzhledem k tomu, že je nutno zohlednit všechny ostatní důvody, je třeba počítat s tím, že většina takovýchto žádostí bude schválena.

při sloučení rodiny, které je vyžadováno na základě lidských práv, zavazuje členské státy, aby umožnily odpovídající možnost přistěhování.

93. Parlament sám připouští, že „jiné důvody“ by zahrnovaly i humanitární úvahy. Pod ně by spadaly – jak Komise správně zdůrazňuje – nejen typické případy válečných uprchlíků a uprchlíků z důvodu občanské války, nýbrž i nároky na sloučení rodiny založené na lidských právech. Odpovídající povolení k pobytu pravděpodobně existují ve většině, ne-li dokonce ve všech členských státech. Nejsou však zaručena právem Společenství. Je tedy představitelné, že jednotlivé členské státy ve svém přistěhovaleckém právu takovouto možnost neznají a tím pádem není k dispozici žádný „jiný důvod“, který by umožnil přistěhování starších dětí požadované na základě lidských práv. Možná i z tohoto důvodu se na rozdíl od Komise Rada vyhýbá tvrzení o takovémto vnitrostátním nároku.

95. Podobně jako výše navržený výklad čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce směrnice by také výklad čl. 4 odst. 6 přispěl k tomu ponechat prostor pro použití čl. 5 odst. 5 a článku 17⁶⁹.

96. V důsledku toho může být také čl. 4 odst. 6 směrnice vykládán v souladu s lidskými právy. Parlament tedy neuspěje ani s tímto žalobním důvodem.

iii) K článku 8 směrnice

97. Článek 8 první pododstavec směrnice ponechává členským státům možnost, vyžadovat před spojením s rodinnými příslušníky oprávněný pobyt po dobu dvou let. Druhý pododstavec dokonce dovoluje tříletou čekací lhůtu od podání žádosti o sloučení

94. Nicméně výklad čl. 4 odst. 6 směrnice v souladu s lidskými právy je také možný. Větu druhou je totiž možno chápat tak, že

69 — Viz bod 86 výše.

rodiny, pokud právní předpisy členského státu týkající se sloučení rodiny platné ke dni přijetí této směrnice berou v úvahu přijímací kapacitu.

98. Rada se dovolává toho, že čekací doby jsou všeobecně obvyklým nástrojem přístěhovalecké politiky. K tomu je třeba dodat, že čekací doby mohou být přípustné skoro ve všech případech sloučení rodiny. Nárok na sloučení rodiny v hostitelském státě, založený na lidských právech se však vyznačuje právě tím, že vzniká ve výjimečném případě na základě zvláštních okolností. Takové okolnosti mohou vést také k tomu, že další čekání již není dále únosné⁷⁰. V důsledku toho je třeba zkoumat, zda článek 8 směrnice takovýto případ dostatečně zohledňuje.

99. Toto považuje Parlament za vyloučené, zatímco zejména Komise předkládá velmi podrobné návrhy konformního výkladu. Potud je nejprve nutno konstatovat, že úprava čekacích dob – na rozdíl od již zkoumaných ustanovení o věkových hranicích – neobsahuje žádné indicie pro zohlednění požadavků v oblasti lidských práv v souvislosti se sloučením rodiny.

100. V návaznosti na neurčité právní pojmy „mohou“ (první pododstavec) a „může“ (druhý pododstavec) by však přicházel v úvahu výklad směrnicí ponechaných možností volby, který by byl v souladu s lidskými právy.

101. To vyvolává otázku, zda stačí, ponechali právo Společenství vnitrostátním zákonodárcům volný prostor pro to, aby z vlastní iniciativy umožnily lidskými právy požadované přezkoumání konkrétního případu, nebo zda znění příslušného ustanovení práva Společenství musí obsahovat alespoň nějakou indicii pro takovýto přezkum. Rozhodující jsou v tomto ohledu úvahy týkající se příslušné odpovědnosti zákonodárce Společenství a vnitrostátních parlamentů za dodržování lidských práv a jasnosti práva.

102. Vyložené ve světle čl. 63 druhého pododstavce ES jako součásti zmocňovacího základu, který odkazuje na mezinárodní závazky, a druhého bodu odůvodnění směrnice, podle kterého směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 EÚLP a Listině základních práv, jakož i ve světle všeobecných právních zásad Společenství, by výrazy „mohou“ a „může“

70 — Viz rozsudek rakouského Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) ze dne 8. října 2003, uvedený v poznámce pod čarou 64 výše, III bod 2 písm. c.

znamenal, že členské státy smí vyžadovat čekací doby jen při respektování výjimek v případě tvrdosti, které je nutno zohlednit podle článku 8 EÚLP.

nímu dvoru. Pokus o výklad článku 8 směrnice, který by byl v souladu s lidskými právy, proto problémy nanejvýš přesouvá.

103. Takovýto výklad výrazů „mohou“ a „může“ je sice možný, ale ne očividný. Článek 8 směrnice totiž v první řadě definuje volný prostor zákonodárců členských států ve vztahu k zákonodárci Společenství tím, že upravuje výjimky z práva na sloučení rodiny zavedeného sekundárním právem. Výrazy „mohou“ a „může“ tedy znamenají, že členské státy jsou vůči zákonodárci Společenství oprávněny stanovit čekací doby nepřesahující dva nebo dokonce tři další roky. Provede-li členský stát toto takříkajíc jednodimenzionálně – aniž by respektoval své závazky vyplývající z lidských práv – budou právní úpravy členských států týkající se čekacích dob přijaty rovněž bez možnosti zohlednit případy tvrdosti, kterou vyžaduje judikatura ESLP. Vnitrostátní správa by musela takováto pravidla uplatňovat. Také pro použití čl. 5 odst. 5 a článku 17 směrnice by přitom nezůstal žádný prostor. Porušení základních a lidských práv by bylo v příslušných případech tvrdosti možno zabránit jen prostřednictvím soudní ochrany – podle okolností po předložení věci Soud-

104. Odkaz na lidská práva ve druhém bodu odůvodnění směrnice dokonce přispívá k takovému nesprávnému jednodimenzionálnímu provedení. Namísto toho, aby členským státům byly připomenuty jejich závazky vůči základním a lidským právům, totiž tento bod odůvodnění konstatuje, že směrnice – tak, jak je formulována – je slučitelná se základními a lidskými právy. Spolehnu-li se členské státy na posouzení zákonodárce Společenství, nemají žádný důvod zabývat se úvahami o základních a lidských právech, která nejsou obsažena v textu směrnice.

105. V důsledku toho je článek 8 směrnice, tak jak je formulován, přinejmenším dvojsmyslný. Tato dvojsmyslnost zvyšuje kvůli chybějícímu zohlednění případů tvrdosti riziko porušení lidských práv. Za toto porušení by nebyl zodpovědný jen provádějící zákonodárce členského státu, nýbrž i zákonodárce Společenství. Požadavky efektivní ochrany lidských práv a právní jistoty tak vedou k rozporu článku 8 směrnice s právem Společenství.

3. K rovnému zacházení

106. Parlament uplatňuje, že rozlišování mezi mladšími a staršími dětmi, mezi dětmi a manžely, jakož i podle směrnice přípustné rozdíly při provedení směrnice v různých členských státech porušují zásadu rovného zacházení.

107. Nezávisle na článku 14 EÚLP, kterého se Parlament dovolává, vytvořil Soudní dvůr obecnou zásadu rovnosti v právu Společenství, v judikatuře označované také jako obecná zásada rovnosti, zásada rovného zacházení nebo zákaz diskriminace. Tato stanoví, že se srovnatelnými situacemi nesmí být zacházeno odlišně a s různými situacemi stejně, pokud takové zacházení není objektivně odůvodněno⁷¹. Rozdílné zacházení přitom musí být s ohledem na sledovaný cíl přiměřené⁷².

108. Článek 21 Listiny základních práv výslovně zakazuje zvláštní formy diskriminace, mezi nimi zejména diskriminaci založenou na věku. Ačkoliv Listina základních práv ještě nemá závazné právní účinky srovnatelné s primárním právem⁷³, dává přece jen alespoň jako pramen poznání práva výčet základních práv zaručených právním řádem Společenství⁷⁴. Pro tuto směrnici se k tomu dále pojí to, že podle svého druhého bodu odůvodnění má být slučitelná se základními právy, tak jak byly uznány mimo jiné v Listině základních práv. Také v pátém bodě odůvodnění směrnice jsou členské státy výslovně nabádány k tomu provádět tuto směrnici bez diskriminace na základě věku. Na zákaz diskriminace na základě věku je tedy při použití zásady rovnosti na směrnici nutno klást zvláštní důraz.

109. Ovšem ne každé rozlišování na základě věku je zároveň zakázanou diskriminací na

71 — Rozsudky Soudního dvora ze dne 20. září 1988, Španělsko v. Rada (C-203/86, Recueil, s. 4563, bod 25); ze dne 17. července 1997, SAM Schiffahrt a Stapf (C-248/95 a C-249/95, Recueil, s. I-4475, bod 50); ze dne 13. dubna 2000, Karlsson a další (C-292/97, Recueil, s. I-2737, bod 39); ze dne 12. března 2002, Omega Air a další (C-27/00 a C-122/00, Recueil, s. I-2569, bod 79); ze dne 9. září 2003, Milk Marque a National Farmers' Union (C-137/00, Recueil, s. I-7975, bod 126); ze dne 9. září 2004, Španělsko v. Komise (C-304/01, Sb. rozh. s. I-7655, bod 31), a ze dne 14. prosince 2004, Swedish Match (C-210/03, Sb. rozh. s. I-11893, bod 70).

72 — Rozsudek Soudu ze dne 23. března 1994, Huet (T-8/93, Recueil, s. II-103, bod 45); ze dne 2. března 2004, Di Marzio v. Komise (T-14/03, Recueil, s. I-FP-IA-43, II-167, bod 83), a ze dne 15. února 2005, Pyres (T-256/01, Sb. rozh. s. FP-I-A-23, II-99, bod 61). Viz také k „pozitivní diskriminaci“ rozsudky Soudního dvora ze dne 6. července 2000, Abrahamsson a Anderson (C-407/98, Recueil, s. I-5539, bod 55), a ze dne 30. září 2004, Brihèche (C-319/03, Sb. rozh. s. I-8807, bod 31).

73 — Toto zdůrazňuje Soud ve svých rozsudcích ze dne 28. října 2004 ve spojených věcech T-219/02 a T-337/02 (Lutz Herrera v. Komise, Sb. rozh. s. FP-I-A-319, II-1407, bod 88) a Pyres (uvedený v poznámce pod čarou 72 výše, bod 66) při nakládání s věkovými hranicemi, ale bez diskuse o požadavcích všeobecné zásady rovnosti na věkové hranice.

74 — V tomto smyslu stanoviska generálního advokáta M. Tizzana ze dne 8. února 2001, BECTU (C-173/99, Recueil, s. I-4881, bod 28), generálního advokáta M. Légera ze dne 10. července 2001 ve věci Hautala (C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, body 82 a 83), generálního advokáta M. Mischa ze dne 20. září 2001, Booker Aquacultur a Hydro Seafood (spojené věci C-20/00 a C-64/00, Recueil, s. I-7411, bod 126), generálního advokáta M. Poiarese Madura ze dne 29. června 2004, Nardone (C-181/03 P, Sb. rozh. s. I-199, bod 51), jakož i moje stanoviska ze dne 14. října 2002 ve spojených věcech Berlusconi a další (C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Recueil, s. I-3565, poznámka pod čarou 83), a ze dne 27. ledna 2005, Housieaux (C-186/04, Sb. rozh. s. I-3299, poznámka pod čarou 11).

základě věku. Důraz na nutnou ochranu dětí ukazuje, že věk může být objektivním znakem různých situací, se kterými nesmí být zacházeno stejně. I věkové hranice tedy mohou být přípustné⁷⁵.

integrace. Dítě se totiž může přistěhovat v mladším věku nebo společně s jedním rodičem nebo s jiným dítětem.

a) K dětem starším 12 let

110. Pokud jde o čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec směrnice, je nejprve nutno poukázat na to, že toto ustanovení obecně nerozlišuje mezi mladšími a staršími dětmi, nýbrž otevírá možnost podrobit děti starší 12 let dodatečným požadavkům, totiž podmínce integrace, *přicházejí-li nezávisle na zbytku rodiny*. Nejedná se tedy o čistě věkovou hranici, nýbrž o jiný druh rozlišování, v němž věk tvoří jedno z více rozlišovacích kritérií, kterých se použije kumulativně.

111. Přejí-li si rodiny přistěhování *jednotlivých* dětí starších 12 let, spočívá to zpravidla na jejich svobodném rozhodnutí. Nejsou nuceny vystavit své dítě použití podmínky

112. Nerovné zacházení s dětmi staršími 12 let přicházejícími samostatně a s jinými dětmi může být odůvodněno objektivními důvody. Podle dvanáctého bodu odůvodnění směrnice je účelem čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce umožnit dětem přistěhovat se do hostitelského státu v co možná nejmladším věku, aby se zlepšily jejich šance na integraci. Za tím stojí legitimní cíl členských států přistěhovatce pokud možno dobře integrovat. Úsudek, že mladší děti je možno snáze integrovat, je pokryt určitým prostorem pro uvážení zákonodárce Společenství.

113. Rozlišné zacházení je také přiměřené. Zvolený prostředek je vhodný k podpoře účelu integrace, poněvadž při sloučení znevýhodňuje rodiny, které nechávají vyrůstat svoje děti v zemi původu a přivádějí je teprve později. Existence mírnějšího prostředku není zjevná. Úprava také není ve vztahu ke svým cílům nepřiměřená, zejména zohlednila se možnosti rodin nechat děti přistěhovat se bez použití podmínky integrace.

⁷⁵ — Soudní dvůr dokonce považoval neexistenci věkové hranice – která ovšem je ve Služebním řádu úředníků stanovena jako obecný případ – za důvod zrušit výběrové řízení; viz rozsudek ze dne 22. března 1972, Costacurta v. Komise (C-78/71, Recueil, s. 163, body 9 a násled.).

114. Existují-li výjimečně zvláštní okolnosti, které by bránily přistěhování dítěte v dřívějším okamžiku nebo společně s jinými členy rodiny, bylo by nutno je zohlednit při výkladu, úpravě a použití podmínky integrace. V opačném případě by byly nesrovnatelné situace podrobeny bez objektivních důvodů stejným požadavkům.

115. Takto vykládán je tedy čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec směrnice slučitelný se zásadou rovnosti.

b) K dětem starším 15 let

116. Věková hranice podle čl. 4 odst. 6 směrnice je jiného druhu než hranice čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce. Zahrnuje totiž *každé* přistěhování dětí, které dovršily patnáctý rok života dříve, než pro ně byla podána žádost o sloučení rodiny. Dotčeny jsou proto také rodiny, které se vědomě nemohly rozhodnout nechat přistěhovat dítě před dovršením věkové hranice, například rodiny, které vůbec mohly být sloučeny teprve k tomuto okamžiku.

117. Názor Komise, že i zde mohou rodiny prostřednictvím podání včasné žádosti o sloučení rodiny zamezit hrozícímu riziku, není přesvědčivý. Směrnice totiž podrobuje žádost o přistěhování rodinných příslušníků různorodým požadavkům. Osoba usilující o sloučení rodiny tak podle čl. 3 odst. 1 musí být držitelem povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň jeden rok a lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu. Podle článku 7 musí také mít dostatečné ubytování, zdravotní pojištění pro rodinné příslušníky a stálé dostatečné příjmy. Nejsou-li tyto předpoklady splněny, může být žádost zamítnuta. V důsledku toho není přistěhování dotčených dětí zpravidla v dispozici příslušných rodin. Jedná se tedy o věkovou hranici, která není relativizována dodatečnými kritérii.

118. Také v takovýchto případech však může zájem hostitelského státu na integraci odůvodňovat nerovné zacházení vyplývající z věkové hranice. Zákonodárce totiž může vycházet z předpokladu, že integrace těchto mladistvých je s vysokou pravděpodobností podstatně obtížnější než integrace mladších dětí.

119. K tomu se váže skutečnost, že dotčení mladiství by po sloučení rodiny žili jen krátkou dobu jako nezletilí u svých rodičů, tímto způsobem by však mohli získat oprávnění k pobytu, aniž by museli splnit požadavky pro dospělé. I v případě vstupu do země okamžitě po podání žádosti by v případě, že hranice plnoletosti je 18 let,

byli jen tři roky nezletilí. Směrnice však připouští devítiměsíční dobu zpracování žádosti, kterou je možno ve výjimečných případech dokonce ještě dále prodloužit. Přestěhovávající se mladiství tak při vstupu mohou být téměř plnoletí. V důsledku toho by nebylo možno vyloučit, že by děti s minimálním pobytem jako rodinní příslušníci získaly vlastní povolení k pobytu – ať už proto, že členský stát při dovršení plnoletosti neukončí pobyt podle čl. 16 odst. 1 písm. a) směrnice, nebo proto, že judikatura ESLP k rozdělení rodin, které spolu žijí v hostitelském státě, brání ukončení pobytu⁷⁶.

mladší děti, neexistuje žádná pochybnost o tom, že to je s ohledem na jeho cíle přiměřené.

121. Pokud by však zvláštní okolnosti konkrétního případu přesto vyžadovaly přistěhování v rámci sloučení rodiny, uplatní se nárok na přistěhování založený na lidských právech⁷⁷.

122. V důsledku toho je při výkladu, který je v souladu s lidskými právy, odůvodněno rozlišování čl. 4 odst. 6 směrnice objektivními důvody.

120. V tomto kontextu je nutno považovat věkovou hranici za vhodný a nezbytný rozlišovací znak. Zohlední-li se, že děti po dovršení patnáctého roku života jsou zpravidla méně odkázány na svoje rodiče než

c) K rozlišování mezi manželem/manželkou a dětmi

123. Parlament napadá také to, že děti starší 12 let musí splnit podmínku integrace, zatímco manžel nebo manželka nemusí. Nezletilé děti potřebují zpravidla ochranu

76 — V ustálené judikatuře ESLP konstatuje, že je-li osoba vyhoštěna ze země, v níž žijí její blízcí příbuzní, může to představovat zásah do práva na respektování rodinného života; viz rozsudky ESLP ze dne 16. prosince 2004 ve věci Radovanovic v. Rakousko (bod 30), ze dne 2. srpna 2001 ve věci Boultif v. Švýcarsko (Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2001-IX, bod 39), jakož i ze dne 18. února 1991 ve věci Moustaquim v. Belgie (Series A no. 193, s. 18, bod 36).

77 — Viz bod 94 výše.

více, než dospělí manželé. Rada naproti tomu zdůrazňuje, že cílem této úpravy je využít lepších šancí mladších dětí na integraci.

samy vyplnit. Článek 63 druhý pododstavec Smlouvy v této souvislosti dokonce obsahuje právně politické pověření⁷⁸. Otevření volného prostoru ale má za nutný důsledek to, že se právní úpravy v různých členských státech odlišují. Toto nemůže představovat porušení zásady rovného zacházení⁷⁹.

124. Zákonnodárce Společenství však byl oprávněn vycházet z toho, že situace manželů a dětí není srovnatelná. Manželství například předpokládá celoživotní sdílení domu. Rozlišování mezi manželi a dětmi proto neporušuje zásadu rovnosti.

C – Shrnutí

d) Ke kritice úpravy možností volby

125. Konečně v možnostech volby, které byly členským státům poskytnuty, spatřuje Parlament porušení zásady rovného zacházení. Díky úpravám možností volby a různé doby stanovené na jejich využití může být se srovnatelnými případy v různých členských státech zacházeno různě.

127. Shrňme-li, je nutno konstatovat, že žaloba je nepřipustná, protože není možné oddělené napadnutí ustanovení vytýkaných Parlamentem. Měl-li by však Soudní dvůr zkoumat meritum věci, bylo by nutno zrušit čl. 4 odst. 6 směrnice pro neuskutečňovanou konzultaci Parlamentu a článek 8 směrnice pro porušení lidského práva na ochranu rodinného života.

126. Parlament však přehlédl, že Společenství není povinno plně harmonizovat právo na sloučení rodiny. Naopak může ponechat členským státům volný prostor, který mohou

78 — Viz bod 41 výše.

79 — Viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2003, Hässle (C-127/00, Recueil, s. I-14781, body 35 a násl.).

V – K nákladům řízení

účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Poněvadž je nutno žalobu odmítnout jako nepřípustnou, je namístě uložit Parlamentu náhradu nákladů řízení Rady a jeho vlastních nákladů řízení.

128. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to

129. Podle čl. 69 odst. 4 jednacího řádu ponesou Komise a Spolková republika Německo, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

VI – Závěry

130. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru rozhodnout následovně:

1. Žaloba se odmítá.
2. Evropský parlament ponese náklady řízení Rady Evropské unie a vlastní náklady řízení.
3. Spolková republika Německo a Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady řízení.