

JUDr. Zuzana Številová

Liga za ľudské práva

## Rodina a rodina v imigračnom práve Slovenskej republiky

Abstrakt:

Článok je zameraný na popísanie rozdielov medzi právnou úpravou práva na rodinný život rôznych kategórií cudzincov v imigračnom práve Slovenskej republiky. Cieľom článku je priblížiť a vysvetliť čitateľovi rozdielne postavenie občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov a občanov SR a ich rodinných príslušníkov pri realizácii práva na rodinný život v rámci noriem úijného práva a národného imigračného práva. Ambíciou autorky je aj naznačiť riešenia, ktoré by mohli nastať z pohľadu *de lege ferenda*.

Kľúčové slová: migrácia, imigrácia, rodinný príslušník občana EÚ, občan EÚ, občan, občianstvo únie, rodinný život, právo EÚ, právo na voľný pohyb osôb

Abstract:

The article deals with the issue of different legal provisions governing the right to family life in Slovak immigration law, with regard to certain categories of foreigners. The aims of the article are to enlighten and explain the different status and rights of EU citizens and their family members and citizens of SR and their family members when realizing their right to family life within the norms of EU and national immigration law. The ambition of the author is to suggest possible solutions *de lege ferenda* in this respect.

Key words: migration, immigration, family member of EU national, EU citizen, citizen, union citizenship, family life, EU law, right to free movement

Členstvo v Európskej únii prinieslo Slovenskej republike a jej občanom množstvo výhod, z ktorých jednou z najvýznamnejších je právo na voľný pohyb osôb v rámci priestoru celej Európskej únie. Právo na voľný pohyb osôb je jedným zo základných práv občana Európskej únie, ktorého účinné využívanie je podporené celým radom ďalších, tzv. odvodených práv. Jedným z odvodených práv je aj právo rodinných

príslušníkov občana EÚ, ktorí nie sú občanmi EÚ,<sup>1</sup> sprevádzať občana pri realizácii jeho práva na voľný pohyb a právo na pobyt v členskom štáte EÚ, ktoré je upravené v smernici 2004/38/ES<sup>2</sup> a je aj súčasťou Zmluvy o fungovaní Európskej únie<sup>3</sup>. Cieľom tejto právnej úpravy je podporiť využívanie práva na voľný pohyb a pobyt odstraňovaním bariér, ktoré by mohli občanovi EÚ brániť v jeho výkone.

Súčasťou odvođeného práva na voľný pohyb občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov je aj široká definícia rodinného príslušníka občana EÚ. Keďže smernicu 2004/38/ES museli členské štáty transponovať do svojich právnych poriadkov v oblasti imigrácie, slovenský zákon o pobyte cudzincov<sup>4</sup> v § 2 ods. 5 upravuje, kto je rodinným príslušníkom občana EÚ na účely tohto zákona.<sup>5</sup> Ide o vymedzenie, ktoré v podstate zahŕňa široký okruh nielen tzv. nukleárnej rodiny<sup>6</sup>, ale aj okruh osôb, ktoré by sme podľa noriem občianskeho práva mohli nazvať členmi domácnosti<sup>7</sup> alebo tzv. blízkymi osobami<sup>8</sup>. Definícia rodinného príslušníka občana EÚ sa vzťahuje aj na páry rovnakého pohlavia, ak zdieľajú spoločnú domácnosť alebo ak vedú trvalý, riadne osvedčený vzťah.

Podstatou odvođeného práva rodinných príslušníkov občanov EÚ sprevádzať alebo zdržiavať sa spoločne s občanom EÚ v inom členskom štáte EÚ je to, že toto právo im vzniká vtedy, keď občan EÚ (nazývaný aj „sponzor“) realizuje svoje právo na

---

<sup>1</sup> V tomto článku používam pojem „rodinný príslušník občana EÚ“ vo význame rodinný príslušník občana EÚ, ktorý je štátnym občanom tretej krajiny, t.j. ktorý nie je občanom členskej krajiny EÚ

<sup>2</sup> SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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

<sup>3</sup> Čl. 18 Zmluvy o fungovaní Európskej únie upravuje právo na rovnaké zaobchádzanie

<sup>4</sup> Zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom a účinnom znení

<sup>5</sup> (5) Rodinným príslušníkom občana Únie je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je

- a) jeho manžel,
- b) jeho dieťa mladšie ako 21 rokov, jeho nezaopatrené dieťa a takéto deti jeho manžela,
- c) jeho závislý priamy príbuzný v zostupnej alebo vzostupnej línii a takéto osoba jeho manžela,
- d) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je nezaopatrenou osobou v krajine, z ktorej prichádza,
- e) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je členom jeho domácnosti,
- f) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je z vážnych zdravotných dôvodov odkázaný na jeho starostlivosť,
- g) jeho partner, s ktorým má občan Únie trvalý, riadne osvedčený vzťah,
- h) štátny príslušník tretej krajiny s právom pobytu v rovnakom členskom štáte, v ktorom má občan Únie právo pobytu a občanom Únie je štátny občan Slovenskej republiky, s ktorým sa štátny príslušník tretej krajiny navráti na pobyt alebo sa k nemu pripája na pobyt späť na územie Slovenskej republiky a spĺňa niektorú z podmienok uvedených v písmenách a) až g) vo vzťahu k štátnemu občanovi Slovenskej republiky.

<sup>6</sup> Nukleárnu rodinu tvoria rodičia a ich deti.

<sup>7</sup> Podľa § 115 Občianskeho zákonníka, domácnosť tvoria fyzické osoby, ktoré spolu trvale žijú a spoločne uhradzujú náklady na svoje potreby.

<sup>8</sup> Podľa § 116 Občianskeho zákonníka blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenec a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby sebe navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu.

vstup a pobyt v inom členskom štáte EÚ (nazýva sa aj „hostiteľský štát“) ako je jeho domovský štát. Počas celého obdobia, v rámci ktorého občan EÚ spĺňa podmienky na vstup a pobyt v inom členskom štáte EÚ, majú aj jeho rodinní príslušníci odvodené právo sprevádzať ho a pripojiť sa k nemu na pobyt v tomto hostiteľskom štáte, pričom ich odvodené právo zostáva za určitých podmienok zachované aj v prípade, ak by napríklad občan EÚ zomrel. Zároveň smernica 2004/38/ES upravuje aj podmienky, ktoré musí splniť občan EÚ a ktoré musí splniť rodinný príslušník aby mohli tieto svoje práva v hostiteľskom štáte realizovať, ktoré sú neporovnateľne menej náročné, ako podmienky, ktoré musí štátny príslušník tretej krajiny splniť v prípade, keď prichádza do ktoréhokoľvek členského štátu EÚ ako rodinný príslušník občana daného národného štátu.

A tu sme sa dostali k pointe. Smernica 2004/38/ES upravuje právo občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov na voľný pohyb a pobyt v rámci EÚ, avšak vzťahuje sa len na situácie s tzv. „cezhraničným prvkom“, t.j. na situácie, kedy občan EÚ využil svoje právo na voľný pohyb a presťahoval sa zo svojho domovského štátu do iného členského štátu EÚ. To znamená, že výhody smernice 2004/38/ES môže využiť len migrujúci občan EÚ a jeho rodinný príslušník, ale nemôže sa tohto práva dovoliť občan EÚ, ktorý sa trvale zdržiava v krajine svojho občianstva a nevyužil svoje právo na voľný pohyb.<sup>9</sup> Výnimkou je v tomto prípade iba občan EÚ a jeho rodinný príslušník, ktorí sa navracajú na pobyt do domovského štátu občana EÚ, ak im právo pobytu vzniklo v inom členskom štáte EÚ.<sup>10</sup>

Odvodené práva rodinných príslušníkov občanov EÚ sú teda v príkrom kontraste s právami rodinných príslušníkov občanov národného štátu, ktorí sa chcú spoločne zlúčiť a realizovať svoje právo na rodinný život v domovskom štáte občana EÚ. Pripomeňme, že národné imigračné právo jednotlivých členských štátov EÚ, vrátane Slovenska, často stanovuje pomerne prísne imigračné normy regulujúce príchod imigrantov na územie daného štátu, čo vzťahuje aj na rodinných príslušníkov vlastných občanov.

V prípade Slovenska, zákon o pobyte cudzincov v zásade umožňuje získanie trvalého pobytu len pre manžela/manželku občana SR, maloleté dieťa manžela/manželky občana SR s trvalým pobytom, alebo pre závislého príbuzného v priamom rade občana SR.<sup>11</sup> Zákon tiež upravuje celý rad podmienok, na základe splnenia ktorých je možné získať trvalý pobyt, ako aj pomerne široké možnosti pre neudelenie alebo zrušenie trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny.

---

<sup>9</sup> Tento názor opakovane potvrdil aj Súdny dvor Európskej únie vo svojich rozhodnutiach, napríklad rozhodnutie C-434/09 z 05. Mája 2011, McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (ďalej uvádzaný ako „prípád McCarthy“).

<sup>10</sup> Pozri k tomu prípad C-370/90, Surinder Singh (ďalej uvádzaný ako „prípád Surinder Singh“), ako aj rozsudky v prípadoch C-456/12 a C-457/12.

<sup>11</sup> Pozri k tomu §43 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov

Imigračné právo Slovenskej republiky tak výslovne podporuje realizáciu rodinného života občana SR a jeho rodinného príslušníka pochádzajúceho z nečlenskej krajiny EÚ len v prípade, ak ide o zväzok založený manželstvom. Iné zväzky ochranu nepožívajú, resp. požívajú ochranu len veľmi malú<sup>12</sup>. Je dôležité spomenúť, že právo požiadať o trvalý pobyt nemá ani rodič (občan nečlenskej krajiny EÚ) dieťaťa, ktoré je štátnym občanom SR, ak rodič nežije v manželskom zväzku s občanom SR. Je otázne, či v danom prípade nepôjde o priamy rozpor s právami dieťaťa ako ich upravuje Ústava Slovenskej republiky<sup>13</sup> a Dohovor o právach dieťaťa<sup>14</sup>.

Je teda zrejmé, že z hľadiska imigračného práva je postavenie slovenských štátnych občanov žiadajúcich o zlúčenie s rodinnými príslušníkmi z tzv. tretích krajín výrazne horšie, ako v prípade, ak by sa občania SR rozhodli realizovať právo voľného pohybu a presídlili by sa napríklad do susedného Rakúska. V tomto druhom prípade by občania SR získali pre svojich rodinných príslušníkov výhody, ktorých sa nemôžu domáhať ak ostanú v tzv. „vnútornej“ situácii, teda na Slovensku a nerealizujú právo na voľný pohyb a pobyt.

Táto nerovnováha vzbudzuje množstvo otázok a polemík nielen medzi inštitúciami a právnikmi, ktorí vykladajú a aplikujú právo v konkrétnych prípadoch, ale vyvoláva množstvo negatívnych reakcií v samotných občanoch členských krajín EÚ, ktorí sú v mnohých prípadoch nútení vysťahovať sa do iného členského štátu EÚ s cieľom, aby mohli realizovať svoj rodinný život s rodinným príslušníkom, ktorý nie je občanom členskej krajiny EÚ a ktorý z určitého dôvodu nemôže splniť podmienky pre priznanie práva na pobyt v domovskom štáte občana EÚ. K týmto polemikám sa pridáva aj rozhodovacia prax Súdneho dvora EÚ, ktorý vo viacerých prípadoch skonštatoval existenciu „cezhraničnej situácie“ aj vtedy, ak táto nebola na prvý pohľad zrejmalá a dovodil veľmi voľný vzťah medzi právami vyplývajúcimi z práva na voľný pohyb a skutočným výkonom tohto práva v konkrétnej situácii.<sup>15</sup>

V mnohých prípadoch sa môžeme stretnúť s názorom, že dôsledkom nerovnakého postavenia migrujúcich občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov a občanov EÚ, ktorí právo na voľný pohyb nevyužili a ich rodinných príslušníkov je tzv. obrátená diskriminácia. Je však potrebné uviesť, že občan EÚ v jednom členskom štáte, ktorý nikdy nevyužil právo na voľný pohyb je v úplne rovnakom postavení ako občan EÚ v inom členskom štáte, ktorý tiež nikdy nevyužil právo na voľný pohyb. Ich

---

<sup>12</sup> Možnosť získať tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania rodinného alebo súkromného života je upravená v §58 a nasl. zákona o pobyte cudzincov

<sup>13</sup> Pozri k tomu najmä článok 41 ods. 1, 3 a 4 Ústavy SR.

<sup>14</sup> Pozri k tomu napríklad princíp najlepších záujmov dieťaťa, ktorý má byť základným interpretačným pravidlom v ktoromkoľvek konaní týkajúceho sa dieťaťa.

<sup>15</sup> Pozri k tomu prípady *Ruiz Zambrano* (C-34/09), *Zhu a Chen* (C-200/02), a *Garcia Avello* (C-148/02)

postavenie je teda neporovnateľné s postavením tzv. migrujúceho občana EÚ.<sup>16</sup> Je teda otázne, či by bolo možné skonštatovať, že táto situácia je diskriminačná.

Podľa môjho názoru, v danej situácii je **zodpovednosťou zákonodarcu**, aby **uspokojil legitímne očakávania vlastných občanov** a **dorovnal ich postavenie** z hľadiska národného imigračného práva na minimálne rovnakú úroveň, aká je poskytovaná migrujúcim občanom EÚ a ich rodinným príslušníkom.

Pripomeňme, že podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky, *právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života v zmysle čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zahŕňa nielen negatívnu povinnosť štátu zdržať sa mocenského zásahu do nich, ale aj jeho pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie ich efektívnej ochrany. ... Orgány Slovenskej republiky sú povinné aj v prípade aplikácie noriem práva Európskej únie alebo v prípade aplikácie noriem vnútroštátneho práva predstavujúcich transpozíciu právnych aktov orgánov Európskej únie rešpektovať právo na ochranu rodinného života v rozsahu štandardu priznaného dohovorom, pretože tento záväzok do 1. decembra 2009 vyplýval z ustanovenia čl.6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii a od 1. decembra 2009 vyplýva z čl. 7, čl. 52 ods.3 a čl. 53 Charty základných práv Európskej únie v spojení s čl. 6 Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy.*<sup>17</sup>

Ostáva nám teda veriť, že slovenský zákonodarca si uvedomí svoj pozitívny záväzok k štátnym občanom Slovenskej republiky a pri najbližšej novele zákona o pobyte cudzincov im umožní realizovať právo na rodinný život za rovnakých podmienok ako je to v prípade občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov.

Bibliografia:

Literatúra:

Hailbronner, K., et all, *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives* (C.H. Beck, Hart, Nomos, 2010)

Jílek, D., Pořízek, P. (editori), *Sborník ze semináře. Pobyť cizinců: vybrané právní problémy* (Kancelář veřejného ochránce práv, 2014)

Články:

Dixon, J., *The exclusion of purely internal situations from the scope of the Union citizenship provisions* (Durham Law Review, 13 September 2011) 4.

---

<sup>16</sup> Dixon, J. *The exclusion of purely internal situations from the scope of the Union citizenship provisions* (Durham Law Review, 13 September 2011) 4.

<sup>17</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/09 zo 16. decembra 2009

## Zoznam judikátov:

### Súdny dvor Európskej únie:

- C-148/02 *Garcia Avello* (2003)
- C-34/09 *Ruiz Zambrano* (2011)
- C-370/90 *Surinder Singh* (1992)
- C-456/12, Ú. v. EÚ C 26, 26.1.2013.
- C-457/12 *S. a G.* (2014)
- C-200/02 *Zhu a Chen* (2004)

### Ústavný súd Slovenskej republiky:

- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/09 zo 16. decembra 2009

*Tento článok vznikol v rámci projektu „Právna poradňa pre pobyt a občianstvo 4“ podporeného Európskou úniou z Európskeho fondu pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín Solidarita pri riadení migračných tokov. Názory prezentované v článku sú výlučne názormi autorky. Európska komisia nezodpovedá za obsah ani akékoľvek použitie informácií obsiahnutých v tomto článku.*

