UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
Právnická fakulta
Katedra evropského práva

Zdeňka Žáčková

Ochrana rodiny v právu EU

Protection of the Family in the EU Law

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M.

OLOMOUC 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ochrana rodiny v právu EU“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 29. února 2012

..…….

Poděkování

Touto cestou bych ráda vyjádřila své poděkování JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M, Ph.D za jeho neskonalou vstřícnost a trpělivost a své rodině a přátelům za jejich podporu.

OBSAH

1. Úvod 5
2. Vývoj ochrany rodiny v průběhu evropské integrace 9
2. 1 Zakotvení instituce rodiny v počátcích evropské integrace 9
2. 2 Změny v evropské integraci v 90. letech 12
2.2.1 Evropské občanství 12
2.2.2 Sociální politika a ochrana rodiny 14
2.2.3 Azylová a imigrační politika 17
2.3. Ochrana rodiny v právu EU na počátku 21. století 20
2.3.1 Primární právo a Listina základních práv EU 21
2.3.2 Volný pohyb osob a azylová a imigrační politika 23
2.3.3 Sociální politika 24
3. Proměny pojetí pojmu „rodina“ a „rodinný příslušník“ 27
3.1 Rodinní příslušníci občanů Unie 27
3.2 Rodina a rodinní příslušníci státních příslušníků třetích zemí 32
4. Ochrana rodiny v primárním právu EU 34
4.1 Zakotvení ochrany rodiny v zakládacích smlouvách 34
4.1.1 Evropské občanství a volný pohyb osob 34
4.1.2 Prostor svobody, bezpečnosti a práva 38
4.1.3 Justiční spolupráce v občanských věcech 39
4.1.4 Rovnost žen a mužů a sladění rodinného a pracovního života 40
4.2 Ochrana rodiny v Listině základních práv EU 41
4.2.1 Inspirační zdroje Listiny a vztah Listiny a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod 43
4.2.2 Rozbor jednotlivých relevantních ustanovení Listiny 44
5. Ochrana rodiny v sekundárním právu EU 50
5.1 Právo na sloučení rodiny 50
5.1.1 Občané EU a jejich rodinní příslušníci – směrnice 2004/38/ES 51
5.1.1.1 Osobní působnost směrnice 52
5.1.1.2 Práva rodinných příslušníků občanů Unie 54
5.1.1.3 Zachování práva rodinných příslušníků v případě jejich oddělení od občana Unie 58

5.1.1.4 Rozšiřování práva na sloučení rodiny občana Unie v judikatuře Soudního dvora EU……...59
5.1.2 Právo na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí podle směrnice 2003/86/ES……..64
5.1.2.1 Osobní působnost směrnice……...66
5.1.2.2 Práva související se sloučením rodiny.....69
5.1.3 Ochrana rodiny zvláštních kategorií osob 70
5.1.3.1 Rodina dlouhodobě pobývajících rezidentů 70
5.1.3.2 Rodina žadatelů o azyl 72
5.1.3.3 Rodina osoby mající postavení uprchlíka a osob s doplňkovou ochranou74
5.1.3.4 Rodina osoby v režimu dočasné ochrany 76
5.1.4 Poznámka k současné úpravě postavení občanů EU a cizích státních příslušníků v právním řádu České republiky a navrhovaným změnám……..77
5.2 Některá další práva související s ochranou rodiny v právu EU……80
5.2.1 Právo na vzdělání dětí migrujícího pracovníka……80
5.2.2 Sociální zabezpečení rodin v rámci EU……82
6. Závěr……85
Seznam použitých pramenů a literatury .....…86
Summary.....94

1. Úvod

Rodina již dlouhá staletí představuje jednu ze základních stavebních jednotek evropské (a nejen evropské) společnosti. Především v průběhu dvacátého století prošla instituce rodiny značnými změnami, které se promítly i do právní úpravy rodinného práva.[1] Tyto změny se pochopitelně dotýkaly primárně práva vnitrostátního, neboť rodinné právo je odvětvím, které zůstává takřka výlučně v kompetenci jednotlivých států. Stranou však nemohlo zůstat ani právo mezinárodní - rodinný život jednotlivců ne vždy bere ohled na hranice státu a počet rodinných záležitostí s tzv. mezinárodním prvkem rok od roku stoupá. Navíc právo na uzavření manželství, na ochranu rodinného života a konečně ochrana práv dítěte patří do katalogu základních lidských práv chráněných mezinárodními úmluvami.

Vzhledem k vývoji v poválečné západní Evropě se však rodině dostalo pozornosti i jiného, zcela specifického druhu práva, totiž práva vytvářeného na poli Evropských společenství a později Evropské unie. Rodina a její ochrana sice nebyly původními adresáty evropské legislativy (princip subsidiarity ostatně i dnes vyjímá oblast rodinné politiky z kompetencí Evropské unie), ale velmi brzy po začátku vytváření tohoto specifického nadstátního útvaru si důraz na budování jednotného trhu s jeho svobodami vyžádal přesnější vymezení fungování i v této oblasti. Kromě základních principů zakotvených v zakládacích dokumentech (tedy v tzv. primárním právu) začaly být ve stále větším množství (často jako reakce na judikaturu ESD) vydávány akty práva sekundárního, které měly za úkol regulovat postavení, práva a povinnosti nejen samotných migrujících pracovníků, ale i jejich rodinných příslušníků. Pojmy jako rodina či rodinný příslušník tak pronikly do evropských politik – především do sféry sociálního práva, do azylové a imigrační politiky a relativně nově také do systému ochrany lidských práv EU.

Jak vyplývá z výše uvedeného, ochrana rodiny je v rámci evropského práva zastoupena konglomerátem nejrůznějších právních předpisů, kde však častěji tvoří spíše

[1] Mohli bychom zmínit např. odklon od patriarchálního pojetí manželství, význam ženské emancipace včetně růstu zapojení žen do pracovního procesu, zrovnoprávnění nemanželských a manželských dětí, růst obliby nesezdaného soužití na úkor tradičního manželství, vzrůstající rozvodovost či legalizaci svazků osob stejného pohlaví. Více ke změnám institutu rodiny a rodinného práva v DÍTĚ, Petr, FYCÝK, Jiří, KOHN, Pavel. Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na rodinné právo. In SCHELLE, Karel (ed). *Aktuální otázky práva ČR a EU 2009*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2009, s. 29-62. K proměnám rodiny ve druhé polovině 20. století stručně také HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union*, 3. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, s. 110-113. Aktuální podobou rodiny a rodinných vztahů na konci 20. století se zabýval i průzkum z roku 1993 iniciovaný Evropskou komisí u příležitosti Mezinárodního roku rodiny vyhlášeného OSN. Jeho výsledky byly shrnuty do Eurobarometru č. 39 s názvem Evropané a rodina. Dostupný online na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs_077_fr.pdf

doplněk či upřesnění jiné právní problematiky, než aby vystupovala sama za sebe.[2] Nakonec ani v odborné literatuře není institutu ochrany rodiny v rámci komunitárního práva věnována přílišná pozornost, toto téma bývá vždy vykládáno v rámci širšího tematického celku.

Tato diplomová práce by měla vzniklou mezeru alespoň do určité míry zaplnit. **Jejím cílem je shrnout a analyzovat pravidla ochrany rodiny v právu Evropské unie tak, jak jsou zakotvena v primárním a sekundárním právu EU a v judikatuře Soudního dvora EU.**

Při jejím zpracování bych se tak chtěla zaměřit na jednotlivé aspekty směřující k ochraně rodiny a rodinného života s důrazem na některé zásadní právní okruhy, které, jak se domnívám, se tohoto tématu úzce dotýkají - mám zde na mysli především politiku jednotného trhu s jejími čtyřmi svobodami, sociální, azylovou a imigrační politiku EU. Zapomínat nesmíme samozřejmě ani na dimenzi lidskoprávní, která po přijetí Lisabonské smlouvy nabyla nového rozměru.

Přístup EU k ochraně rodiny v rámci jednotlivých politik jsem se rozhodla analyzovat s důrazem na co možná největší celistvost pojmů rodina a rodinní příslušníci a nezabývat se primárně jednotlivými právy, která s ochranou rodiny souvisejí (ochrana práv dítěte, rodičovská práva apod.) tak, jak o rodině v právu Evropské unie pojednávala např. v díle *Families and the European Union: Law, Politics and Pluralims* britská autorka Carol McGlynn.[3]

Přestože se ve své práci bude zabývat především platnými a účinnými právními normami, nemohu a ani se nechci vyhnout jistému retrospektivnímu pohledu na vývoj celé problematiky. Než tedy přistoupím k samotné aktuální úpravě ochrany rodiny v právu EU, zaměřím se na vývoj „rodinné“ problematiky v průběhu evropské integrace od jejích počátků v 50. letech 20. století až do současnosti, s důrazem na změny, které do celé problematiky přinesla devadesátá léta především v souvislosti se zakotvením institutu evropského občanství. Po této první „historické“ kapitole bude následovat ještě jedna retrospektivní část, v níž se zaměřím na vývoj pojetí pojmů „rodina“ a „rodinný příslušník,“ což považuji v daném kontextu za užitečné i za zajímavé, především proto, že ani po mnoha letech diskusí není v rámci evropského práva stanovena jednotná legální definice těchto pojmů.

---

[2] Vysvětlení tohoto deficitu můžeme hledat především v národním charakteru rodinného práva a ochrany rodiny, které stále ještě poměrně pevně odolávají pokusům o harmonizaci. Za výjimku z tohoto pravidla bychom mohli považovat např. nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 z roku 2003, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000, známější pod názvem Brusel II bis.

[3] MCGLYNN, Carol. *Families and the European Union: Law, Politics and Pluralims*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Následující kapitoly budu již věnovat především současnému stavu ochrany rodiny v EU. Nejprve se zaměřím na principy ochrany rodiny, které jsou obsaženy v tzv. primárním právu EU, jež v sobě zahrnuje zřizovací smlouvy a akty je revidující (včetně příloh, protokolů a prohlášení). Tyto nástroje bývají vzhledem ke svému charakteru považovány za jakési ústavní základy ES/EU a jako takové přirovnávány k aktům vyšší právní síly ve vnitrostátním právu. Tvoří tak určitý právní základ pro další akty acquis communautaire, které s nimi musí být v souladu.[4] Vzhledem k tomu, že ratifikací Lisabonské smlouvy byla mezi prameny primárního práva zařazena i Listina základních práv EU, bude druhá část této kapitoly zaměřena na úpravu ochrany rodiny v jednotlivých článcích Listiny se zaměřením na srovnání úpravy jednotlivých ustanovení na úrovni Listiny základních práv EU a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Pokračovat budu částí věnovanou ochraně rodiny v rámci tzv. sekundárního práva, odvozeného od práva primárního. Na komunitární úrovni se bude jednat především o některé nejvýznamnější směrnice a nařízení upravující rodinné záležitosti. S přihlédnutím k rozsahu a účelu diplomové práce se nebudu zabývat rozborem všech relevantních dokumentů sekundárního práva, ale zaměřím se na ty, které považuji za pro dané téma stěžejní. Pozornost tak budu soustředit především na právo na sloučení rodiny, tedy na směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, na směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a na ni navazující směrnici 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Právo na sloučení rodiny a jeho aplikaci na úrovni unijních předpisů považuji za nejvýznamnější institut ochrany rodiny v právu EU, proto právě na něj bude směřována hlavní pozornost. Jsem si ovšem vědoma, že na tento institut je navázán další okruh předpisů upravujících či koordinujících zejména sociální politiku členských států vůči občanům EU či dalším osobám legálně pobývajícím na území EU a jejich rodinným příslušníkům, a usnadňující jim tak pohyb a pobyt na území členských států Unie. Téma sociální politiky a ochrany rodiny je však natolik obsáhlé, že by jeho detailní zpracování značně přesáhlo možnosti diplomové práce (spíše by si možná zasloužilo samostatnou práci), proto se této problematiky na úrovni sekundárního práva dotknu pouze stručně, byť jí především v úvodních kapitolách bude věnována značná pozornost.

---

[4] ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: ústavní základy Evropské unie.* Praha: Linde, 2007, s. 84. Viz také ŠIŠKOVÁ, Naděžda. K otázce pramenů evropského práva. Současný stav a perspektivy v intencích ústavního vývoje. *Právní fórum*, 2006, roč. 4, č. 4, s. 111.

Zapomenout nesmíme ani na vývoj ochrany rodiny sledovaný optikou Soudního dvora EU, neboť to byly z velké části právě rozsudky SD, které předcházely legislativním změnám v oblasti ochrany rodiny a které také do velké míry definovaly pojmy „rodina“ a „rodinný příslušník.“ Vzhledem k jisté roztříštěnosti a rozlehlosti témat dotýkajících se ochrany rodiny jsem se rozhodla nesnažit se vytvářet vše zastřešující kapitolu, judikatura tak bude v textu zastoupena průběžně tam, kde to bude účelné k osvětlení tématu.

Základní podklad pro vypracování celé diplomové práce budou v prvé řadě tvořit právní předpisy vznikající na půdě Evropské unie a judikáty Soudního dvora EU, jakožto i další relevantní prameny mezinárodního a národního práva. Dále se práce bude opírat o odbornou literaturu české i zahraniční, především francouzské a anglické, provenience.

2 Vývoj ochrany rodiny v průběhu evropské integrace

Téma ochrany rodiny či snad společného rozvoje nějaké formy rodinné politiky zpočátku nepatřilo k diskutovaným bodům vznikající evropské integrace. Ostatně garance ochrany rodinného života spadala do kompetence jednotlivých členských států a na mezinárodní úrovni byla zajištěna lidskoprávními úmluvami, přičemž na území Evropy byla role hlavního garanta ochrany dodržování lidských práv svěřena Radě Evropy.

Tato situace se však měla záhy změnit především v závislosti na rozvoji legislativy ES, která upřesňovala jednu ze čtyř základních svobod Společenství – právo na svobodný pohyb osob. Byť se první směrnice regulující svobodu pohybu pracovníků a jejich rodinných příslušníků začaly objevovat již v 60. letech, zlom ve vnímání sjednocující se Evropy ne jako Evropy hospodářské, ale jako Evropy občanů nastal až v 90. letech spolu se zakotvením institutu občanství v Maastrichtské smlouvě a s posunem vnímání volného pohybu osob od pracovníků k občanům. A nový rozměr získala ochrana rodiny také svým zapsáním do uceleného katalogu lidských práv EU na počátku nového tisíciletí.

Cílem této kapitoly je alespoň stručně nastínit vývoj ochrany rodiny v průběhu více než šedesátiletého vývoje a postihnout význam změn v evropské integraci v posledním dvacetiletí.

2.1 Zakotvení instituce rodiny v počátcích evropské integrace

Když byla v Paříži v dubnu 1951 podepsána Smlouva o Evropském společenství uhlí a oceli (ESUO),[5] která po dlouhých vyjednáváních položila první ze základních kamenů budoucí evropské integrace, hlavním zájmem jednajících stran bylo udržení míru na evropském kontinentu a s tím spojené ekonomické otázky v relativně úzkém, byť ve své době mimořádně důležitém hospodářském odvětví. Hlavními cíli ESUO bylo přispívat k ekonomickému rozvoji, růstu a udržení nepřetržité zaměstnanosti a životní úrovně občanů členských států a k racionalizaci výroby uhlí a oceli prostřednictvím společného trhu bez diskriminačních omezení jednotlivých států.[6]

V rámci ESUO byla podporována spolupráce členských zemí pouze v dílčích průmyslových odvětvích, zatímco v ostatních oblastech i nadále existovaly bariéry ze strany jednotlivých států především ve formě cel a omezení dovozu a vývozu zboží. K jejich odstranění zakladatelské státy ESUO přistoupily v roce 1957, kdy mezi sebou uzavřely další

[5] Podle místa podpisu bývá označována také jako Pařížská smlouva, v platnost vstoupila 27. července 1952.
[6] Viz především čl. 2 Smlouvy o ESUO.

dvě smlouvy, Smlouvu o založení Evropského hospodářského společenství (EHS) a Smlouvu o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM).[7]

Za nejdůležitější z těchto tří existujících smluv bychom nejen v intencích ochrany rodiny mohli považovat jednoznačně Smlouvu o EHS, jejímž cílem podle čl. 2 bylo *„vytvořením společného trhu a postupným odstraňováním rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států podporovat harmonický vývoj hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitý a vyvážený růst, vyšší stabilitu, rychlejší zvyšování životní úrovně a užší kontakty mezi členskými státy.“* Smlouva o EHS tak položila základ vzniku společného trhu s jeho čtyřmi svobodami volného pohybu – volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. V souladu se článkem 3 Smlouvy se činnost EHS soustředila nejdříve na odstranění cel a dalších překážek dovozu a vývozu zboží mezi členskými státy a na vytvoření jednotného celního sazebníku vůči třetím zemím, tedy zjednodušeně řečeno především na volný pohyb zboží. Ani tato opatření, jejichž uvedení v život si vyžádalo bezmála celé desetiletí (k vytvoření celní unie došlo až roku 1968) však nebyla s to beze zbytku naplnit cíle stanovené v zakládající smlouvě. Ukázalo se, že společný trh a volný pohyb zboží není možný bez volného pohybu ostatních složek, tedy služeb, kapitálu a osob.[8]

Volným pohybem osob se zpočátku rozuměl výhradně volný pohyb pracovníků, přičemž tento pojem ale nebyl ve Smlouvě vymezen a musel být upřesněn až na základě judikatury SD[9] a prostřednictvím nařízení (EHS) č. 1612/68.[10] Na základě těchto doplňujících dokumentů mohla být za pracovníka považována *„osoba, která vykonává opravdovou a skutečnou práci pod vedením jiné osoby, s výjimkou těch činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší.“* [11] Pracovní poměr je tak podle judikatury Soudního dvora charakterizován okolností, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu. Teprve později, až na počátku 90. let, bylo právo volného pohybu osob rozšířeno také na osoby samostatně výdělečně činné (podnikatele) a na osoby ekonomicky neaktivní (studenty, důchodce aj.).

Pracovníci však nebyli jediní, kdo se mohl v rámci zemí Společenství pohybovat. Byť na ně ustanovení zakládající smlouvy nikterak nepamatovala a pro jejich práva neexistovala

---

[7] V platnost vstoupily 1. ledna 1958.

[8] WAWROSZ, Petr. Lisabonská smlouva: Nový rámec pro fungování Evropské unie. In *Potenciální ekonomické a sociální účinky vyplývající z Lisabonské smlouvy pro členské státy EU*. Brno: NEWTON College, 2010, s. 14.

[9] Jednalo se o rozsudky 75/63 Unger, 53/81 Levin, 139/85 Kempf aj.

[10] SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva*. *Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 305.

[11] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. února 2010, *Hava Genc proti Land Berlin*, C-14/09, SbSD [2010], s. I-00931, bod 19. Na statut pracovníka tak nemá vliv ani omezená výše uvedené odměny, ani původ zdrojů této odměny ani snaha takové osoby opatřit si další prostředky na obživu z veřejných fondů státu bydliště (bod 20).

v oblasti primárního práva žádná garance, velmi brzy získali možnost volného pohybu i rodinní příslušníci migrujících pracovníků. Důvodem takového rozšíření osobní působnosti volného pohybu osob byly možné praktické problémy související s ochotou či spíše s neochotou pracovníků k větší mobilitě. Mělo-li se na migrujícího pracovníka nahlížet jako na lidskou bytost a ne jako na pouhou výrobní jednotku, muselo mu být v co největší míře přiznáno právo vést rodinný život a přemisťovat se v rámci Společenství i se svými nejbližšími. Opačný postup by patrně vedl k poklesu zájmu o získávání zaměstnání v jiném než domovském státě a mohl tak ohrozit samotnou základní myšlenku jednotného trhu.[12]

V zájmu podpory volného pohybu osob v rámci členských zemí Společenství začala být proto přijímána sekundární legislativa, která upravovala i práva rodinných příslušníků migrujících pracovníků – patřilo mezi ně především nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, které reflektovalo také rodiny pracovníků a položilo vlastně základy právu na sloučení rodin migrujících pracovníků, nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství nebo směrnice Rady (EHS) č. 77/486 ze dne 25. července 1977 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků.

Důležitým bodem ve vývoji vnitřního trhu a volného pohybu pracovníků (a jejich rodin) bylo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986. Tento dokument, vlastně první významná revize zakládajících smluv Evropského společenství, se kromě jiného vyjadřoval i k dalšímu vývoji Společenství a za prvořadý cíl integračního úsilí stanovil vytvoření vnitřního trhu jako *„oblasti bez vnitřních hranic, v níž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“* a jako hranici jeho vytvoření určil 31. prosinec 1992 (čl. 8a EHS ve znění JEA).[13] Jednotný evropský akt také rozšířil výčet komunitárních kompetencí o některé nové oblasti, např. o politiku životního prostředí, hospodářské a sociální soudružnosti, výzkumu a technologického rozvoje, provedl změny v institucionálním systému a zavedl a institucionalizoval mezivládní zahraničněpolitickou spolupráci.

Především však JEA znamenal důležitý milník nového stupně integrace – vzniku Evropské unie, která by po politických událostech konce 80. let ve střední a východní Evropě mohla postupně přijmout nové členské státy. Od počátku 90. let se tak státy Společenství

[12] GOLDNER, Iris. Family Reunification of European Community Nationals. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2005, roč. 1, s. 163. [cit. 14. ledna 2012] Dostupné na <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=33293>.

[13] Toto rozhodnutí vycházelo z dokumentu, který předcházel vydání JEA, z Bílé knihy o vnitřním trhu známé také jako tzv. Cockfieldova bílá kniha. Bílou knihu o vnitřním trhu publikovala v roce 1985 Komise jako přehled přetrvávajících omezení bránících volnému pohybu čtyř svobod.

věnovaly jednak jednání o hospodářské a měnově unii, jednak jednání o unii politické. Všechna tato jednání pak v únoru 1992 vyústila v podpis nové revidující smlouvy, Smlouvy o Evropské unii (SEU) v nizozemském Maastrichtu.[14]

2.2 Změny v evropské integraci v 90. letech

Maastrichtská smlouva přinesla do tématu evropské integrace mnoho novinek,[15] přičemž pro účely našeho tématu se jeví jako nejdůležitější zavedení institutu evropského občanství[16] jako průvodního jevu přerodu převážně ekonomicky zaměřeného společenství k politické unii[17] a jako vyjádření snahy o přiblížení Unie jejím občanům.[18] Součástí tohoto přiblížení byl i fakt, že větší důraz než dříve měl být kladen na harmonizaci sociální politiky EU a stále větší důraz začal být kladen na sladění soukromého a pracovního života.

Za stejně důležitý moment v souvislosti s ochranou rodiny bychom mohli považovat také vznik třetího mezivládního pilíře v rámci nové pilířové soustavy, který se zaměřoval na spolupráci v oblastech justice a vnitřních věcí a zahrnoval v sobě kromě jiného azylovou politiku, jejíž význam pro ochranu rodiny do budoucna spočíval především v zakotvení práva na sloučení rodin a v úpravě postavení rodinných příslušníků cizích státních příslušníků v rámci EU.

2.2.1 Evropské občanství

Zavedení občanství EU bylo chápáno i jako reakce na neustálé rozšiřování osobního rozsahu úpravy článku 39 SES na počátku 90. let, kdy došlo k přijetí tří stěžejních směrnic prolamujících omezení volného pohybu osob jen na pracovníky. Nadále mohli právo na volný pohyb uplatnit i osoby žijící z nezávislých příjmů, placení i neplacení pracovníci po skončení

---

[14] V platnost vstoupila v listopadu 1993.

[15] Podrobněji k důsledkům Maastrichtské smlouvy např. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 128 n.

[16] Zde je však třeba poznamenat, že institut evropského občanství nebyl naprostou novinkou zrozenou až Maastrichtskou smlouvou. Samotný pojem jako první použil víceprezident Komise již v roce 1968 po přijetí nařízení 1612/68 a směrnice 68/360. Protože v 60. letech bylo Evropské společenství především společenstvím ekonomickým, používal se v této souvislosti spíše pojem market citizen (občan společného trhu), který jako první použil roku 1964 ve své knize *Europäisches Gemeinschaftsrecht* Hans Peter Ipsen). Takto pojaté tržní občanství dávalo jeho nositeli právo podílet se na společném trhu a využívat z toho plynoucí hospodářská a sociální práva, zpočátku však nezakládalo žádná práva politická. Politická práva se rozvíjela teprve následně v závislosti na proměnách Společenství – za první politické právo bychom mohli považovat právo přímé volby do Evropského parlamentu v roce 1976. Více např v MEI, Anne Pieter van der. *Free movement of persons within the European Community: cross-border access to Public Benefits*. Oxford: Hart Publishing, 2003, s. 43 n.

[17] CRAIG, Paul, BÚRCA, Gráinne de. *EU law: text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 819.

[18] Ustanovení zakládacích smluv – Občanství Unie – Status občana Unie. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2007, roč. 4, č. 6, s. 419.

své profesní činnosti a konečně migrující studenti.[19] Ani tyto směrnice však neznamenaly naprosté a nekoordinované uvolnění svobody pohybu osob v rámci Unie, neboť podmínkou práva volného pohybu byla dispozice dostatečnými finančními prostředky, což činilo možnost jejich využití osobami ekonomicky neaktivními poněkud diskutabilní. Debata o rozšíření osobní působnosti svobody pohybu však přesto přišla na program dne a snahy o její rozšíření mimo rámec ekonomicky aktivních osob posvětil i ESD, když v rozsudku ve věci Antonissen prohlásil, že pod článek 39 spadají i ekonomicky neaktivní osoby a že článek 39 neposkytuje vyčerpávající výčet práv.[20]

Maastrichtská smlouva tak včlenila do původní Smlouvy o EHS (přejmenované na Smlouvu o Evropském společenství – SES) novou část druhou nazvanou Občanství unie a sestávající z šesti článků označených jako 8-8e (dnes čl. 20-25 SFEU). Nová ustanovení přiznávala občanství Unie každé osobě, které měla státní příslušnost členského státu, a se statutem občanství svázala některá práva a povinnosti. Nadále tak měl každý občan EU právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států bez ohledu na to, zda vykonával ekonomickou aktivitu nebo ne (ovšem s výhradou omezení a podmínek stanovených v SES a v opatřeních přijatých k jejímu provedení), právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu ve státě, v němž měl bydliště, právo na diplomatickou a konzulární ochranu členského státu, z něhož nepochází, na území třetí země, ve které jeho stát nemá zastoupení, a konečně petiční právo k Evropskému parlamentu a právo podat stížnost k evropskému veřejnému ochránci práv.

Zavedení institutu evropského občanství rozvířilo značné vášně především co do jeho vztahu ke státní příslušnosti. Aby se předešlo možným nedorozuměním, bylo další revidující smlouvou, nazvanou opět podle místa podpisu Smlouvou Amsterodamskou, výslovně stanoveno, že občanství unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji. Zároveň byla rozšířena i některá práva občana Unie – především právo obracet se na evropské instituce ve svém mateřském jazyce a jeho právo na odpověď v tomto jazyce.

Právě rozšíření práva volného pohybu na všechny občany Unie bez ohledu na jejich ekonomickou aktivitu změnilo pohled na ochranu rodiny v rámci EU. Dosud se možnosti pohybu rodinných příslušníků v rámci Společenství, ať už byli státními příslušníky členského státu nebo ne, odvozovaly od práva migrujícího pracovníka. Jinak řečeno, chtěl-li se takový

[19] Jde o směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu osob žijících z nezávislých příjmů, směrnice Rady č. 90/365/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu placených a neplacených pracovníků po skončení jejich profesní činnosti a konečně směrnice Rady č. 93/96/EHS ze dne 29. října 1993, o právu pobytu studentů.

[20] Rozhodnutí SD C-292/89 Antonissen [1991] ECR I-745, bod 11.

pracovník přemístit za prací do jiného členského státu i se svými blízkými, museli jeho rodinní příslušníci splňovat předem dané parametry (především museli naplňovat definici rodinného příslušníka, v opačném případě se na ně nevztahovala práva odvozená od migrujícího pracovníka). Od zavedení evropského občanství však získali právo volně se pohybovat a pobývat na území jakéhokoli členského státu EU všichni občané EU bez ohledu na jejich ekonomickou aktivitu či na jejich vazbu k jinému občanu Unie. Zároveň se nově zavedené občanství EU dotklo i rodinných příslušníků občanů EU, kteří sami nebyli státními příslušníky členského státu Unie: rozšířením práv vyplývajících z občanství unie na všechny občany, nejen na ty, kteří jsou ekonomicky aktivní, došlo zároveň k rozšíření práv na jejich rodinné příslušníky (opět při dodržení určitých omezení).

Zavedení evropského občanství Maastrichtskou smlouvou bylo jedním z nejvýraznějších projevů změn, které odrážely novou etapu evropské integrace, proměnu původně ekonomického uskupení v uskupení občanů (sociální a občanskou dimenzi ostatně potvrdila i novelizace článku 2 SES, kterou byly mezi poslání společenství zařazeny podpora vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany či zvyšování životní úrovně a kvality života).[21]

2.2.2 Sociální politika a ochrana rodiny

Ochrany rodiny se v souvislosti s proměnami, kterými procházela evropská integrace, dotkla i další z politik EU, politika sociální. Již od svých počátků byla sociální dimenze součástí evropské integrace,[22] což se projevovalo především ve snaze o zajištění rovnosti mužů a žen a v zabezpečení pracovních podmínek a sociálních práv zaměstnanců a jejich rodin v rámci volného pohybu pracovních sil (souhrnnými normami zabývajícími se sociálním zabezpečením zaměstnance a členů jeho rodiny byla zejména nařízení Rady

[21] Základní svobody vnitřního trhu – Volný pohyb osob – Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2008, roč. 5, č. 2, s. 129.

[22] Sociální ustanovení byla již součástí první ze zakládajících smluv – Smlouvy o ESUO, jejich cílem bylo zvýšení platů zaměstnanců v uhelném a ocelářském průmyslu. Skutečné počátky evropské sociální politiky ale spadají až do doby uzavření Smlouvy o EHS, v níž byla zahrnuta Hlava III zaměřená na sociální politiku. Členské státy se v ní zavázaly k podpoře zvyšování životních a pracovních podmínek zaměstnanců a za tím účelem také k harmonizaci sociálních systémů členských států (čl. 117 původního znění SEHS). Na základě čl. 123 a násl. byl také vytvořen Evropský sociální fond, jehož úkolem bylo podporovat a spolufinancovat programy odborného přeškolování a přesidlování nezaměstnaných pracovníků. Žádné z ustanovení SEHS však výslovně nezahrnovalo opatření týkající se ochrany rodiny. Více o sociální dimenzi rodinné politiky na půdě EU viz HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union*, 3. vydání. Hampshire: Palgrave Macmillan 2007, s. 101 n.

1612/68/EC a 1408/71/EC).[23] K posunu v evropské sociální politice došlo na počátku 90. let po podpisu *Komunitární charty základních sociálních práv pracovníků Společenství,* přijaté v roce 1989 Evropskou radou s výjimkou Velké Británie.[24]

Evropské instituce si čím dál více uvědomovaly potřebu regulace rodinné politiky, která, byť nespadala do kompetencí Společenství, přece jen se dotýkala otázek, jež byly na půdě Společenství diskutovány. Jednalo se jednak o otázku rovnosti mezi pohlavími a o otázku zaměstnanosti. Právě prostřednictvím těchto oblastí se evropské instituce cítily být oprávněny nepřímo zasahovat do rodinného života.[25] Již v roce 1989 dala Evropská komise vzniknout Evropské observatoři pro národní rodinnou politiku, která měla sledovat vývoj rodiny a navrhovat možné regulace v této oblasti. O dva roky dříve byla také pod patronátem Evropského parlamentu vytvořena pracovní skupina pro rodinu a práva dítěte (přejmenovanou později na meziskupinu pro rodinu, děti a solidaritu).[26] V průběhu 90. let pak Evropský parlament vydal celou řadu rezolucí vztahujících se právě k ochraně rodiny, k zohlednění rodinného stavu pracovníků a dokonce k vytvoření tzv. family mainstreamingu či k vytvoření samostatné rodinné politiky EU, byť právě takové kompetence Unii vlastně nenáleží.

Téma rovnosti žen a mužů a slučitelnosti pracovního a rodinného života se objevilo již v Komunitární chartě sociálních práv pracovníků Společenství, která ve svém bodě 16 přímo odkazovala na nutnost vytvářet rovné podmínky pro obě pohlaví, především co se týká přístupu k zaměstnání, odměňování, pracovních podmínek, sociální ochrany, výchovy, profesního vzdělávání a vývoje kariérního postupu. Kromě toho měla být také rozvíjena opatření umožňující mužům a ženám sladit jejich profesní a rodinné povinnosti. Podobně formulovaný požadavek obsahoval i další významný dokument, který se věnoval mj. zabezpečení dostatečné sociální ochrany rodiny, *Doporučení*[27] *Rady o konvergenci cílů a politik sociální ochrany* z roku 1992. V něm bylo členským státům doporučeno adaptovat systémy sociální ochrany v závislosti na vývoji rodinných strategií a struktur, které přinášejí

---

[23]Národní zpráva o rodině [cit. 15. ledna 2012]. Dostupné online na: <http:// www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

[24] Rozvoj sociální dimenze navrhovaný Komisí a podpořený i Hospodářským a sociálním výborem a Evropským parlamentem společného trhu byl kladně přijat takřka všemi členskými státy kromě Velké Británie. Z důvodu jejího odmítavého postoje byl návrh opět přepracován. Nicméně ani nové znění nebylo Velkou Británií kladně přijato a Velká Británie tak text sociální charty, který byl ostatními zeměmi podepsán ve formě deklarace, nepřijala

[25] MARTIN, Claude. *Un regard sur la famille française et européenne. La famille comme enjeu social et politique* [cit. 13. ledna 2012]. Dostupné na: <http://agora-2.org/colloque/cfe2005.nsf/Conferences/Un_regard_sur_la_famille_francaise_et_europeenne>.

[26] Národní zpráva o rodině [online] Dostupné na : <http:// www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

[27] Doporučení, stejně jako stanoviska, jsou nezávazná podle čl 288 odst. 5 SFEU. Jejich cílem je poskytnout adresátovi určitý návod dalšího postupu v dané oblasti regulace. Více viz TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo,* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 251.

změny na pracovním trhu a demografický vývoj. Důraz měl být kladen také na ochranu žen po porodu a v mateřství. Kromě toho měly členské státy poskytovat podporu rodinám se zvýšenými náklady na zaopatření dětí, podílet se na pomoci osobám, které si po rodičovské dovolené přejí opětovný návrat do pracovního procesu a především přijímat opatření umožňující sladit rodičovství s pracovním životem.[28]

Ve stejném roce, kdy Rada vydala Doporučení o konvergenci cílů a politik sociální ochrany, bylo vydáno podobné doporučení týkající se péče o děti v předškolním věku (92/241/EHS). I v něm Rada především konstatovala potřebu účelně spojit pracovní, rodinné a vychovatelské povinnosti rodičů tak, aby bylo o dítě adekvátně postaráno v různých obdobích jeho života. Rada v této oblasti doporučovala členským státům především zajistit pracujícím či studujícím rodičům nebo rodičům, kteří si hledají zaměstnání, přístupná, cenově dostupná a vysoce kvalitní zařízení péče o děti (čl. 3), poskytnout rodičovskou dovolenou zaměstnaným rodičům, aby se tito mohli podílet na výchově svých dětí (čl. 4) a snažit se vytvořit takové podmínky, které by umožnily spravedlivé rozdělení péče o výchovu dítěte mezi muže a ženy tak, aby byla ženám-matkám umožněna efektivnější účast na trhu práce (čl. 6). Rozvoj zařízení péče o předškolní děti byl o deset let později označen za jeden z cílů summitu v Barceloně, který stanovil hlavní směry zaměstnanosti na období let 2005-2008 a 2008-2010. V jejich rámci Rada žádala členské státy o *„lepší sladění pracovního a soukromého života a zajištění přístupných a cenově dostupných zařízení pro péči o dítě a jiné závislé osoby (...) a o zlepšení celoživotního přístupu k práci a o podporu sladění pracovního a rodinného života, pro nějž je nutné zajistit péči o děti.“*[29]V souladu s tímto požadavkem pak měl do roku 2010 stoupnout počet zařízení péče o předškolní děti tak, aby zajistily péči nejméně 33 % dětí mladších 3 let a 90 % předškolních dětí starších 3 let. Tato iniciativa měla vést ke zvýšení míry ekonomické aktivity žen v členských státech na 60 %.

Směřování EU k vyššímu stupni prosazování rodinné politiky bylo motivováno především určitými obavami z demografického vývoje v jednotlivých členských státech, které se potýkaly s poklesem přirozeného přírůstku, což by v budoucnu pravděpodobně způsobilo problémy s další udržitelností sociálního státu.[30] Snaha o podporu a ochranu rodiny v sociální oblasti se v dané době orientovala především na prosazení určitých minimálních standardů délky mateřské a rodičovské dovolené. V roce 1992 byla schválena směrnice Rady

[28] Doporučení Rady o konvergenci cílů a politik sociální ochrany, Úřední věstník L245, 26. 8. 1992, s. 49.
[29] Projev Vladimíra Špidly, evropského komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti. *Demografie*, 2009, roč. 51, č. 4, s. 232.
[30] NEYER, Gerda. Rodinná politika a plodnost v Evropě: pronatalitní politika v souvislosti s politikou genderovou, politikou zaměstnanosti a opatřeními týkajícími se péče o děti. *Demografie*, 2009, roč. 51, č. 4, s. 235.

92/85/EHS[31] o ochraně matek, která mimo jiné stanovila minimální čtrnáctitýdenní mateřskou dovolenou. Čtyři roky poté byla na půdě EU schválena další směrnice, tzv. Směrnice o rodičovské dovolené (Směrnice Rady 96/34/ES),[32] která stanovila společný minimální standard v oblasti rodinné politiky, genderu, zaměstnanosti a péče o děti, neboť přiznávala mužům a ženám individuální právo na minimálně tříměsíční rodičovskou dovolenou z důvodu narození nebo osvojení dítěte, aby mohli o toto dítě pečovat po dobu nejméně 3 měsíců do dosažení stanoveného věku, nejvýše 8 let.[33]

Podpora rovných příležitostí zůstávala v devadesátých letech nejvýraznějším zásahem do rodinné politiky ze strany sociálního práva, nebyla však zásahem jediným. Převážně formou stanovisek a doporučení se Komise snažila o co nejvyšší podporu mezigenerační solidarity a o ochranu slabších článků společnosti, jakými jsou její nejmladší nebo naopak nejstarší členové, tedy děti a senioři.

2.2.3 Azylová a imigrační politika

Devadesátá léta a přijetí Maastrichtské smlouvy však přinesly změny i v nahlížení na osoby, kterých se občanství Unie přímo netýkalo, tedy těch, kteří neměli státní příslušnost některého z členských států a nemohli své postavení odvozovat ani od rodinného vztahu k občanovi Unie. Byl vytvořen třetí pilíř EU označovaný jako pilíř spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí obsahující mimo jiné i azylovou a přistěhovaleckou politiku a politiku vůči státním příslušníkům třetích zemí. Podle smlouvy měl být kladen důraz především na podmínky vstupu a pohybu státních příslušníků třetích zemí na území členských států, podmínky pobytu těchto cizích státních příslušníků na území členských států včetně spojování rodin a přístupu k zaměstnání a na boj proti nedovolenému přistěhovalectví, pobytu a pracovní činnosti státních příslušníků třetích zemí na území členských států.[34] Poprvé v historii Společenství tak došlo k institucionalizovanému zakotvení otázek přistěhovalectví a azylu přímo na úrovni primárního práva. Jednalo se vlastně o další stupeň harmonizace

[31] Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. Října 1992, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň. Úř. věst. L 348, 28. listopadu 1992, s. 0001-0008.

[32] Směrnice Rady 96/34/ES ze dne 3. Června 1996, o rámcové dohodě o rodičovské dovolené uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS. Úř. věst. L 145, 19. června 1996, s. 0004-0009.

[33] NEYER, Gerda. Rodinná politika a plodnost v Evropě: pronatalitní politika v souvislosti s politikou genderovou, politikou zaměstnanosti a opatřeními týkajícími se péče o děti. *Demografie*, 2009, roč. 51, č. 4, s. 235.

[34] Hlava VI, čl. K.1 Smlouvy o Evropské unii v původním znění. Kromě azylové a přistěhovalecké politiky byl obsahem hlavy VI Smlouvy také boj proti drogové závislosti, boj proti podvodům v mezinárodním měřítku, soudní spolupráce v občanských a trestněprávních věcech a celní a policejní spolupráce. Maastrichtská smlouva v původním znění dostupná na <http://www.euroskop.cz/gallery/2/758-smlouva_o_eu_puvodni_verze.pdf>.

evropského práva, přičemž evropské státy se na tomto poli výrazně angažovaly již od 70. let 20. století. Právě v té době došlo k zahájení mezivládní spolupráce v důsledku řady teroristických útoků v Evropě. Tato spolupráce se projevila jednak ve vytvoření několika pracovních skupin pod společným názvem TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International),[35] jednak vznikem tzv. schengenského systému.[36] Oba zmiňované systémy fungovaly na principu mezinárodních smluv a jejich konkrétním vyjádřením pak byla Schengenská dohoda spolu se svou prováděcí úmluvou obsahující na rozdíl od obecně pojaté dohody řadu konkrétních definic a opatření,[37] zásadním výsledkem práce skupin TREVI se pak stala tzv. Dublinská konvence,[38] která nahradila ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy v oblasti azylové politiky. Z pohledu ochrany rodiny bylo asi nejdůležitější ustanovení článku 4 Dublinské konvence, podle něhož *„jestliže má žadatel o azyl v jednom členském státě člena své rodiny, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské konvence doplněné Newyorským protokolem a který tam legálně trvale žije, je tento stát odpovědný za posouzení žádosti za podmínky, že si to zúčastnění přejí.“* Za člena rodiny v tomto případě mohl být považován pouze manžel (manželka) žadatele o azyl nebo jeho svobodné nezletilé dítě mladší 18 let nebo otec nebo matka, jestliže samotný žadatel o azyl je svobodné nezletilé dítě. Cílem tak bylo udržet rodinu žadatelů o azyl vcelku.

Jak plyne z výše řečeného, snahy o společný postup členských států v otázce imigrace a přistěhovalectví měly již před podpisem Maastrichtské smlouvy svou tradici. Nicméně byla to teprve až Smlouva o EU, která poprvé zahrnula otázky přistěhovalectví a azylu otevřeně do

---

[35] Cílem skupin TREVI bylo zlepšit komunikaci mezi jednotlivými policejními a vyšetřujícími orgány v členských zemích, zajistit výměnu odborníků a technologickou spolupráci v oblasti boje proti terorismu. Ke splnění tohoto cíle byly v průběhu let vytvořeny jednotlivé dílčí skupiny TREVI I-III a v roce 1988 ještě skupina TREVI 92, která měla z bezpečnostního hlediska zajistit volný pohyb osob jako součást společného trhu. Kromě těchto základních skupin vznikalo ještě mnoho dalších ad hoc skupin zaměřených na jednotlivé dílčí úkoly.

[36] Jako schengenský systém bývá označován soubor mezivládních aktivit, které směřovaly k vytvoření prostoru bez vnitřních hranic uvnitř ES a zároveň k posílení hranic v tzv. nárazníkových státech. Již v roce 1985, ještě před podpisem JEA, byla uzavřena tzv. Schengenská dohoda mezi některými státy Společenství (Francií, Německem, Belgií, Nizozemskem a Lucemburskem). Důvodem nejednotného postupu všech členských zemí bylo odlišné nahlížení na rozsah volného pohybu osob v rámci Společenství. Spory se vedly především ohledně definice osob, které by měly právo volného přeshraničního pohybu – zda mají být beneficienty volného pohybu osob všichni lidé pohybující se legálně na území členských států, nebo zda má být toto právo omezeno pouze na občany členských států. V druhém případě by tak kontroly na hranicích zůstaly vůči cizincům nezměněny, nedošlo by tedy k jejich odstranění, ale pouze k jejich zmírnění (FRIES, Fabrice. *Velké evropské rozpravy*. Praha: HZ Editio, 1998, s. 283). Uzavřením schengenské dohody se signatářské země přiklonily k liberálnější variantě směřující k naprostému otevření vnitřních hranic.

[37] Schengenská dohoda nepodléhala ratifikaci a v platnost vstoupila takřka bezprostředně po svém podpisu, prováděcí úmluva byla podepsána dne 19. června 1990, v platnost vstoupila v září 1993, účinnou se však stala až rozhodnutím svého výkonného výboru v březnu 1995.

[38] Oficiální název dokumentu byl Dublinská konvence týkající se určení státu zodpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství, což vlastně také vyjadřovalo obsah dotyčné smlouvy. Dublinská konvence byla podepsána v červnu 1990, ale v platnost vstoupila až o sedm let později, v září 1997.

svých politik na úrovni primárního práva, byť pouze do III. mezivládního pilíře. Ani přes tento posun ale Maastrichtská smlouva neznamenala pro azylovou politiku tak výrazný krok kupředu, jak se očekávalo, snad i proto, že Smlouva o EU byla přijata v době, kdy počet žádostí o azyl ještě zdaleka nedosahoval tak vysokých čísel jako v letech následujících a oblast azylu se nezdála být tak palčivým problémem.[39]

Významný posun v oblasti zacházení s občany třetích států tak znamenala až revizní smlouva uzavřená v Amsterodamu v roce 1997. Touto smlouvou byly otázky vízové, azylové a přistěhovalecké politiky vyjmuty z původní Hlavy VI SEU a přesunuty do prvního, tzv. komunitárního pilíře s přechodným obdobím v délce trvání pěti let.[40] Důvodem takto významného přesunu bylo zejména nelegální přistěhovalectví a růst mezinárodního zločinu a v neposlední řadě patrně také určitá těžkopádnost rozhodovacího procesu ve III. pilíři. Zařazením do komunitárního pilíře byly tyto oblasti zahrnuty do pravomocí orgánů EU, což vedlo k posílení integrace v rámci EU. Stejně tak byl prostřednictvím zvláštního protokolu zahrnut do působnosti EU i schengenský systém. Amsterdamská smlouva pak ve článku 2 nově rozšířila cíle EU o zachování a rozvoj Unie jako „*prostoru svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém se zaručuje volný pohyb osob ve spojitosti s vhodnými opatřeními, týkajícími se kontroly na vnějších hranicích, přistěhovalectví, práva azylu a předcházení a potírání zločinnosti.*“

Vízová, azylová a přistěhovalecká politika tak byly zahrnuty do Hlavy IV SES, kde jim byly věnovány nově vytvoření články 61-69. Konkrétní postup v těchto otázkách stanovoval především nový čl. 63 SES, který mimo jiné upřesňoval opatření, která měla být učiněna v následujících letech. Mezi ně patřilo i ošetření podmínek vstupu a pobytu a určení standardů pro postup k udělení dlouhodobého víza a povolení k pobytu, včetně těch, které povedou ke spojování rodin.[41]

---

[39] EZRA, Esther. *European Integration and Refugee Protection: The Development of Asylum Policy in the European Union.* München: Ludwig-Maxmilians Universität. Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, 2004, s. 111. Thesis Advisor Werner Weidenfeld. Dostupné na: http://edoc.ub.uni-muenchen.de/2680/1/Ezra_Esther.pdf

[40] Otázky justiční a policejní spolupráce tak zůstaly jedinou náplní III. pilíře. Výjimku tvořila pouze spolupráce soudů v civilních věcech, která byla také přesunuta do komunitárního pilíře.

[41] Podle čl. 63 SES ve znění Amsterodamské smlouvy měla být Radou přijata i další opatřením. V oblasti azylu se mělo jednat o:

a) kritéria a postupy pro určení členského státu, který je příslušný pro posuzování žádosti o azyl, kterou podal státní příslušník třetího státu v jednom z členských států
b) minimální standardy pro přijímání uchazečů o azyl v členských státech
c) minimální standardy pro uznání státních příslušníků třetích států za uprchlíky
d) minimální standardy pro postup členských států při udělování či odnímání statusu uprchlíka

Dále měla být přijata opatření týkající se uprchlíků a vyhnaných osob a také již zmiňovaná opatření v oblasti přistěhovalecké politiky zahrnující kromě udělení dlouhodobých víz a slučování rodin také boj proti nelegálnímu přistěhovalectví a nelegálnímu pobytu včetně vracení osob, které se zdržují v jiném členském státě nelegálně.

Po přijetí Amsterodamské smlouvy skutečně došlo k prosazování společné azylové a přistěhovalecké politiky a to většinou formou směrnic, které zavazovaly členské státy co do výsledku, ale ponechávaly jim volnou ruku co do konkrétní podoby národní úpravy.[42] Tato opatření dala postupně vzniknout společné azylové politice a společnému evropskému azylovému systému (Common European Asylum Systém – CEAS).[43] Úprava ochrany rodin osob ze třetích zemí pobývajících legálně na území členských států nebo žádajících o azyl se v nich projevila především v následující dekádě.

Jak jsme měli možnost vidět, devadesátá léta přinesla do evropské integrace mnoho novinek, které často do jisté míry završovaly dlouholetý vývoj směřující od čistě ekonomického uskupení k politické unii. Průvodní jevem těchto změn byl zvýšený důraz kladený na občana jako beneficienta mnoha oprávnění souvisejících již ne výhradně s jeho ekonomickou aktivitou, ale s jeho statusem občana EU, snaha o zlepšení jeho soukromého, rodinného i pracovního života a především snaha o co nejlepší sladění těchto složek, a došlo i na prohloubení spolupráce v oblastech imigrační a azylové politiky, které byly dlouhou dobu považovány za oblasti výhradního zájmu jednotlivých členských států.

2.3 Ochrana rodiny v právu EU na počátku 21. století

Vývoj zahájený v devadesátých letech samozřejmě pokračoval i po přelomu tisíciletí. V průběhu více než jednoho desetiletí došlo k mohutnému a skokovému rozšíření členské základny o nových 12 států a k dalším snahám o prohloubení politického sjednocení, což nutně muselo vést k úpravám na úrovni primárního práva. V tomto směru se velmi podstatným ukázal být zejména vývoj v oblasti ochrany základních práv občanů EU, jejichž ucelený katalog (Listina základních práv EU) byl Lisabonskou smlouvou zařazen mezi prameny primárního práva. Posun ve snaze o určité sjednocení legislativy v oblasti ochrany rodiny se objevil i na poli sekundárního práva, světlo světa spatřily směrnice upravující základní práva rodinných příslušníků občanů EU (směrnice 2004/38/ES), práva občanů třetích

---

Kromě toho měla být přijata i opatření ke stanovení práv a podmínek, za kterých státní příslušníci třetích států, kteří se legálně zdržují v jednom členském státě, mohou pobývat v jiném členském státě.

[42] Spolupráce v těchto oblastech se projevila také v přijímání dlouholetých programů ,jakým byl např. program vzešlý ze zasedání v Tamperere v říjnu 1999 nebo novější Haagský program přijatý na summitu v listopadu 2004. Obsahem těchto dokumentů pak byl důraz především na harmonizaci azylové a přistěhovalecké politiky, na posílenou spolupráci v justičních a policejních věcech.

[43] PIPKOVÁ, Hana. Společná evropská azylová politika (K záměrům a trendům jednotky EURASIL). In JÍLEK, Dalibor a kol. (ed). *Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 35.

států a jejich rodin (zejména směrnice 2003/86/ES a směrnice 2003/109/ES) či instrumenty nadále prohlubující sociální rozměr rodinné politiky.

2.3.1. Primární právo a Listina základních práv EU

Zakládající smlouvy byly revidovány zejména smlouvou z Nice,[44] která i přes dílčí změny v oblastech zahraniční a bezpečnostní politiky, policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, sociální politiky a spolupráce s třetími státy, nepřinesla ve srovnání se smlouvou Maastrichtskou a Amsterodamskou kromě výrazného posunu na poli ochrany lidských práv nijak převratné změny pro fungování Unie ani ve vymezení jejích jednotlivých politik.[45] Během zasedání Evropské rady v Nice však byla slavnostně vyhlášena Listina základních práv občanů, která symbolizovala nový trend v evropské integraci, růst významu lidskoprávních aspektů Unie. Jejím sepsáním byl roku 1999 pověřen Konvent složený z představitelů hlav států a vlád, předsedy Komise i poslanců Evropského parlamentu a parlamentů národních. Jeho úkolem bylo připravit dokument, který by obsahoval občanská, politická, ekonomická a sociální práva pro občany žijící na území EU. Výsledná Listina byla přijata ve formě společné deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise a obsahovala i ustanovení přímo směřující k ochraně rodiny (především čl. 7, 9, 33, blíže viz kapitola věnovaná Listině základních práv EU).

Další pokus o revizi zakládajících dokumentů, či možná spíše pokus o převratnou reformu primárního práva, se objevil spolu s obnovenou ideou vytvoření Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.[46] Téměř rok a půl pracoval Konvent pod vedením Valery Giscard d'Estaigne na návrhu ústavní smlouvy, který byl následně představen na zasedání Evropské rady v Soluni v červnu 2003[47] a v říjnu následujícího roku také na unijní úrovni přijat.

---

[44] Podepsána byla 26. února 2001, v platnost vstoupila 1. února 2003.

[45] Hlavním úkolem Nicejské smlouvy mělo být především vyřešení institucionálních otázek, které byly vymezeny na summitech předcházejících podpis samotné smlouvy (v Kolíně a Helsinkách v roce 1999 a ve Feiře o rok později). Vzhledem k blížícímu se termínu velkého rozšíření Unie v roce 2004 se hlavními tématy staly velikost a složení Komise, váha jednotlivých hlasů v Radě, rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou a posílená spolupráce. Jistých institucionálních změn sice bylo dosaženo, nebyly však nijak převratné a představovaly spíše jisté zklamání. Více viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, s. 272 n.

[46] Myšlenka vypracování jakési evropské ústavy nebyla záležitostí až 21. století. První nesmělé snahy o její vytvoření se objevily již v 80. A 90. letech (viz Spinelliho návrh či Hermanova zpráva), v té době však na takový projev politické integrace ještě členské státy nebyly připraveny.

[47] Zde však byly představeny pouze části I a II Ústavní smlouvy, poslední část byla dopracována až v srpnu téhož roku.

Nicméně poté, co jej v referendu odmítli obyvatelé Francie a Nizozemí, byla jeho ratifikace zastavena a Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu tak nikdy nevstoupila v platnost.[48]

Úspěšnější se ukázala být tzv. Reformní smlouva, nazvaná také podle místa podpisu smlouvou Lisabonskou, která byla slavnostně podepsána dne 13. prosince 2007 a po ratifikaci všemi členskými státy vstoupila v platnost 1. prosince 2009. Lisabonská smlouva zachovala v maximálním rozsahu změny dané ústavní smlouvou, na rozdíl od ní se v případě Lisabonské smlouvy však nejednalo o zcela nový dokument, ale pouze o novelizaci zakládajících smluv EU.[49] Přinesla však celou řadu zásadních změn primárního práva. Za nejvýznamnější bývá považován zánik dosavadních tří pilířů, vymezení rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy či posílení úlohy Evropského parlamentu i parlamentů národních.[50] Kromě toho také Lisabonská smlouva specifikuje Unii jako subjekt mezinárodního práva, neboť ve čl. 47 zavádí její právní subjektivitu.[51]

Co se však týče úpravy ochrany rodiny, je Lisabonská smlouva významná především zařazením Listiny základních práv občanů EU, dosud neformálního dokumentu, mezi prameny primárního práva EU. Právě Listina v současnosti tvoří základní institucionální rámec lidskoprávního aspektu ochrany rodiny v evropském právu, neboť v sobě zahrnuje články upravující právo na rodinný život a na sladění rodinného života s životem pracovním.

Oblasti rodinného práva se pak dotýká 3. kapitola Hlavy V. SFEU nazvaná „Justiční spolupráce v občanských věcech. Podle článku 81 SFEU Rada zachovává tzv. zvláštní legislativní postup při přijímání opatření týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem. Pro schválení právní normy je tak zapotřebí jednomyslného rozhodnutí všech členských států a Evropský parlament zde má pouze konzultační pravomoc, přičemž však Rada může na návrh Komise přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou poté být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem (čl. 81 odst. 3 SFEU).

---

[48] Francouzské a nizozemské „ne“ Smlouvě zakládající Ústavu pro Evropu bylo natolik významné, že ostatní členské státy nakonec upustily od další ratifikace i od snah výsledek obou referend nějakým způsobem změnit, a na Berlínském summitu se shodly na vypracování nové, méně kontroverzní smlouvy.

[49] FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*, 2., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 200. Lisabonská smlouva změnila tři dokumenty: SEU, SES, která je nově označena jako Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) a Smlouvu o Euratomu.

[50] K institucionálním důsledkům Lisabonské smlouvy tamtéž, s. 201.

[51] Do té doby měla právní subjektivitu jen ES a entitě vytvořené na základě SEU subjektivita výslovně přiznána nebyla (prakticky se však EU chovala, jako by subjektivitou nadána byla, když svým jménem na základě pravomocí stanovených v SEU uzavírala mezinárodní smlouvy se třetími zeměmi i s mezinárodními organizacemi. Více viz SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 169 n.

V ostatních oblastech dotýkajících se ochrany rodiny pak Lisabonská smlouva nepřináší výraznější změny a více méně tak navazuje na dřívější úpravu.

2.3.2. Volný pohyb osob a azylová a imigrační politika

Jak jsme tedy mohli vidět, na úrovni primárního práva nedošlo k výrazným změnám v přístupu k ochraně rodiny. Naopak v oblasti práva sekundárního byly přijaty některé důležité směrnice a nařízení, které můžeme v rámci daného tématu považovat za klíčové pro současnou právní úpravu ochrany rodiny a postavení a práv rodinných příslušníků – jednalo se především o obecnou směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která sjednotila úpravu původně obsaženou v celé řadě jiných sekundárních právních aktů.

V oblasti imigrační politiky ochranu rodiny občanů třetích států pak měly upravovat zejména směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, dále pak směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a nověji potom např. směrnice 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.

Právní úprava v oblasti imigrační politiky se v posledních letech stala značně diskutovanou, neboť tzv. řízená imigrace by podle některých odborníků mohla do jisté míry pomoci vyřešit problém demografického poklesu ve státech EU a zároveň i problém zaměstnanosti ve vysoce kvalifikovaných povoláních. Na zasedání Evropské rady v Lisabonu v roce 2000 byla přijata tzv. Lisabonská strategie, jejímž cílem bylo stát se do roku 2010 nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější ekonomikou založenou na znalostech ve světě. Haagský program z listopadu 2004 pak naznal, že pro posilování znalostní ekonomiky je velmi důležitá i legální migrace nejen občanů členských států Unie, ale také státních příslušníků ze třetích zemí. V roce 2007 komisař pro oblast justice a vnitra Frattini předložil legislativní návrhy upravující vydávání tzv. modrých karet (modrých podle barvy vlajky EU), obdoby amerických zelených karet, a poskytování povolení k práci a pobytu imigrantům v rámci EU.[52] Myšlenka modrých karet nakonec byla přijata a zakotvena ve směrnici 2009/50/ES ze dne 25. května 2008 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.[53] Jejím účelem

[52] KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2007*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008, s. 12-13, 184-185, 239-240, 272.

[53] Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. Května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci. Úř. věst. L 155, 18. června 2009, s. 17 n.

je stanovit podmínky pro vstup a pobyt delší než tři měsíce na území členských států pro vysoce kvalifikované státní příslušníky třetích zemí (držitele modré karty EU) a jejich rodiny a podmínky pro jejich vstup a pobyt na území jiných členských států než je první členský stát (čl. 1 směrnice).

2.3.3. Sociální politika

V prvním desetiletí nového tisíciletí se směrem k rodinné problematice rozvíjela i sociální politika. V říjnu 2008 představil tehdejší český eurokomisař Vladimír Špidla tzv. rodinný balík opatření pro zlepšení rovnováhy pracovního a rodinného života (family package), který navazoval na sociální balík Komise z července téhož roku. Navržené legislativní změny měly změnit uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy na osoby samostatně výdělečně činné a jejich manžele nebo manželky, mělo také dojít k prodloužení stávající minimální mateřské dovolené ze 14 na 18 týdnů a matkám měl být zajištěn plný plat, tedy takový, který pobíraly před mateřskou dovolenou, minimálně však ve výši nemocenské (přičemž by členské státy měly možnost tuto částku omezit nějakým stropem). Zároveň se předpokládaly debaty ohledně tzv. otcovské dovolené.

Jednání o daných návrzích však zatím bylo úspěšné jen z části. Problémy nastaly především u návrhu o prodloužení mateřské dovolené.[54] V květnu 2009 plénum Evropského parlamentu navrátilo zprávu Edite Estrela zpět k projednání ve výboru FEMM[55] kvůli některým kontroverzním návrhům, které vyvolaly nelibost jak v Evropském parlamentu, tak i v Komisi a Radě (prodloužení mateřské dovolené na 20 měsíců, přičemž Komise navrhovala 18 měsíců, právo matek na 100 % platu v šestinedělí a minimálně 85 % původního platu po zbytek doby, povinnost otců vybrat si otcovskou dovolenou).[56] V dalším projednávání v říjnu 2010 se Evropský parlament vyslovil pro prodloužení plně placené mateřské dovolené na minimálně 20 týdnů a zavedení práva na tzv. otcovskou dovolenou v délce trvání minimálně dva týdny.[57] Toto řešení však následně o měsíc později zamítla Rada a daný návrh tak stále ještě čeká na projednání a svou finální úpravu.

---

[54] Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/85/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň. KOM(2008)637 konečná verze.

[55] Výbor pro práva žen a rovné příležitosti žen a mužů. Více informací na oficiálních stránkách http://www.europarl.europa.eu/committees/cs/FEMM/home.html

[56] KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2009-2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 27.

[57] Právo na otcovskou dovolenou zahrnuté do návrhu této směrnice v Evropském parlamentu rozporovali např. někteří čeští poslanci, protože úprava otcovské dovolené nespadá do působnosti legislativy upravující „ochranu zdraví a bezpečnosti těhotných žen.“ Kromě toho panovaly obavy z finančních dopadů takových opatření. Více

Kromě změn v mateřské dovolené byly projednávány i změny v rodičovské dovolené[58] (projednávání obou návrhů, tvořících společně rodinný balík, probíhalo odděleně). Obsahem návrhu bylo především prodloužení individuálního práva na rodičovskou dovolenou ze tří na čtyři měsíce (přičemž nejméně jeden z těchto čtyř měsíců není za žádných okolností přenosný a propadne, pokud bude rodičovskou dovolenou čerpat pouze jeden z rodičů) a prohloubení ochrany proti diskriminaci z důvodu žádosti o rodičovskou dovolenou nebo její čerpání, což mělo vést k lepšímu souladu mezi prací, soukromým a rodinným životem a k podpoře rovnosti žen a mužů na trhu práce.[59] Tento návrh byl Radou definitivně schválen v březnu 2010 jako směrnice Rady 2010/18/EU.[60]

Projednáván byl i další z návrhů rodinného balíku, návrh směrnice o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné.[61] Podle ní by samostatně výdělečné matky, tzv. asistující partnerky a životní partnerky[62] osob samostatně výdělečných osob měly možnost v případě narození potomka přerušit svou pracovní aktivitu po dobu, která je určena pro mateřskou dovolenou (tedy 14 týdnů či po schválení návrhu o prodloužení mateřské dovolené i po dobu delší). Kromě toho by se tyto ženy měly účastnit národních systémů sociálního zabezpečení nezávisle na svých partnerech, pakliže se pro to členské státy rozhodnou (v tom případě by se neměly dělat rozdíly mezi OSVČ a zaměstnancem).[63] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU pak byla schválena 7. července 2010.[64]

---

viz KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2009-2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 298-299.

[58] Návrh směrnice Rady, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES. KOM(2009)410.

[59] Důvodová zpráva k návrhu KOM(2009)410. Dostupné online na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0410:FIN:CS:PDF>

[60] Směrnice Rady 2010/18/EU ze dne 8. března 2010, kterou se provádí revidovaná rámcová dohoda o rodičovské dovolené uzavřená mezi organizacemi BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP a EKOS a zrušuje se směrnice 96/34/ES. Úř. věst. L 68, 18. Března 2010, s. 13 n.

[61] Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice 86/613/EHS. KOM(2008)636.

[62] V návrhu byly většinou převzaty definice z článku 2 směrnice 86/613/EHS, ke změně však došlo ve vymezení pojmu "vypomáhající manželé nebo manželky". Nadále by se podle čl. 2 odst. 1 písm. b) mělo jednat o „*manžele nebo manželky nebo **životní partnery** samostatně výdělečných osob, pokud jsou uznáni podle vnitrostátních právních předpisů, kteří nejsou zaměstnanci ani obchodními partnery a kteří se za podmínek stanovených vnitrostátními právními předpisy obvykle podílejí na činnosti samostatně výdělečně činné osoby a vykonávají stejné nebo pomocné úkoly.*" Cílem bylo rozšíření pojmu na všechny osoby, které mohou být podle vnitrostátního práva členských států považovány za životní partnery bez ohledu na manželský stav.

[63] KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2009-2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 97.

[64] Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 7. července 2010 o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice Rady 86/613/EHS. Úř. věst. L 180, 15. července 2010, s. 1 n.

Jak plyne z výše uvedeného, trend přibližování se občanům a zavádění opatření na ochranu jejich rodinného života, který byl v rámci EU zahájen v 90. letech, pokračoval i v období následujícím. V posledních letech bylo přijato mnoho legislativních aktů, které si kladly za cíl regulovat ochranu rodiny občanů EU i občanů třetích států, postavení rodinných příslušníků těchto osob a posun se projevil i na poli určité harmonizace rodinného práva.

3 Proměny pojetí pojmu „rodina“ a „rodinný příslušník“

V předcházející kapitole jsem se snažila zachytit vývoj přístupu ES a později EU k záležitostem dotýkajícím se ochrany rodiny. Mohli jsme sledovat, jak se rodina a její ochrana postupně dostávaly na program jednání původně přísně ekonomického uskupení a jak se proměňovalo jejich zakotvení v evropském právu. Změnou však neprocházelo jen samotné vědomí významu ochrany rodiny a podpory rodinné politiky, ale i samotné vnímání pojetí a vymezení výrazů „rodina“ či „rodinný příslušník“. Právě toto vymezení považuji za velmi podstatné a zároveň za značně obtížné, neboť jak jsem již zmínila v úvodu, rodinné právo nepatří do mezi stěžejní témata evropské integrace a předpisy týkající se rodiny tak jsou pouze jakýmsi vedlejším produktem jiných oblastí úpravy. Proto také v evropských právních předpisech nenajdeme všeobecně závazné definice daných pojmů. Takové definice, často vágní a platící pouze pro daný právní předpis, můžeme nalézt pouze ve zvláštních normách týkajících se úpravy ochrany rodiny. Záleží pak většinou na rozhodnutí Soudního dvora EU, zda se rozhodne danou definici zpřesnit či rozšířit.

V oblasti volného pohybu osob se práva přiznaná členům rodiny odvozují od postavení tzv. prvotního beneficienta, tedy osoby, které jsou tato práva přiznána primárně evropským právem (občan unie, migrující pracovník státní příslušník členského státu, migrující pracovník cizí státní příslušník aj.). Rodinní příslušníci takového prvotního beneficienta pak disponují právy odvozenými na základě stupně a povahy svého příbuzenství k prvotnímu beneficientovi.

Pojetí rodiny a rodinného života prošlo v průběhu evropské integrace mnoha změnami. Původně vycházelo z tradiční koncepce institucionálně založené rodiny, od čehož se odvíjelo i prvotní pojmosloví v této oblasti, přičemž nejvíce komplikací přirozeně vyvolávala otázka možného rozšíření práv přiznaných původně jen manželovi/manželce na další osoby žijící ve formálně neupraveném soužití, a aplikace takových práv na partnerství osob stejného pohlaví či transsexuálů.

3.1 Rodinní příslušníci občanů Unie

V případě párového soužití se velmi dlouhou dobu zákonodárce i soud omezoval na jeden jediný pojem a tím bylo „manželství“, resp. pojmy „manžel/manželka. V článku 10 nařízení Rady 1612/68/EHS jsou mezi rodinnými příslušníky, kteří mají právo usadit se společně s pracovníkem, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, jeho manžel nebo manželka a jejich potomci mladší 21 let

nebo na něm závislí a příbuzní ve vzestupné linii pracovníka a jeho manžela nebo manželky, kteří jsou na nich závislí. Již zde v tomto v podstatě prvním právním předpisu Společenství, který zevrubněji reguloval postavení členů rodiny migrujícího pracovníka, měli nárok na práva vyplývající ze vztahu k migrujícímu pracovníkovi, pouze osoby, s nimiž tento pracovník uzavřel sňatek. Tohoto, ve své podstatě velmi restriktivního opatření, se zpočátku držel i Soudní dvůr, když v případu *Nizozemsko proti Reedovi* rozhodl, že pojem „manžel/ka" se vztahuje pouze na osoby, s nimiž druhá osoba uzavřela sňatek a nelze jej tedy vztahovat na osoby žijící v nemanželské formě soužití.[65] Takové stanovisko bylo velmi restriktivní, neboť vlastně neuznávalo existenci faktické rodiny založené na volném soužití a nesezdaní partneři migrujícího pracovníka tak byli zbaveni práva na sloučení rodiny, stejně jako jejich děti, pokud nebyli zároveň také potomky migrujícího pracovníka. To vše bez ohledu na to, že spolu všichni zúčastnění žili jako rodina.[66]

Takové striktní trvání na výkladu pojmu „manžel/manželka", kdy jsou veškerá práva přiznávána pouze sezdaným párům, však v konečném důsledku mohla vést k absurdním situacím, kdy bylo právo člena rodiny přiznáno i osobě, jejíž manželství bylo již pouze formální a spělo k rozvodu. V rozhodnutí *Diatta proti Land Berlin*[67] ESD senegalské státní příslušnici paní Diatta přiznal právo na sloučení rodiny a z toho plynoucí práva na volný pohyb a usazení se v členském státě pouze na základě jejího dosud platného manželství s francouzským občanem pracujícím v Berlíně, byť spolu pár nežil a chystal se rozvést. Soud tak vlastně potvrdil situaci, podle níž jsou práva na sloučení rodiny přiznána osobám, mezi nimiž sice došlo k uzavření sňatku, ale které spolu jako rodina nežijí a fakticky tak neplní zamýšlený důvod existence práva na sloučení rodiny (usnadnit plné začlenění migrujícího pracovníka v jiném členském státě), zatímco nesezdané páry skutečně tvořící rodinu na takovou ochranu právo nemají.

Bylo však zřejmé, že takový výklad je ve světle společenského vývoje v oblasti rodiny a rodinného práva, kdy trvale rostl počet párů žijících mimo oficiální manželství, dlouhodobě neudržitelný. Proto také soud v případě *Eyüp proti Landesgeschaäftesstelle des Arbeitsmarktservice Voralberg* připustil, že určitou dobu mimomanželského soužití lze

[65]Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. dubna 1986, *Nizozemsko proti Reedovi*, C-59/85, SbSD [1986], s. 01283, bod 15. Na druhé straně ovšem Soudní dvůr došel k závěru, že v případě, že členský stát umožňuje svým státním příslušníkům, aby jejich nesezdaný partner, státní příslušník třetího státu, pobýval spolu s nimi na území tohoto členského státu, nemůže stejnou výhodu odepřít migrujícím pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států (bod 30).

[66] HERNU, Rémy. *Droit communautaire et droits nationaux des nouvelles formes de conjugalité*. In FLAUSS-DIEM, Jacqueline, FAURÉ, Georges (ed.). Du Pacs aux nouvelles conjugalités: où en est l'Europe? Paris: Ceprisca, 2005, s. 161.

[67] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. února 1985, Diatta v. Land Berlin, C-267/83.

pokládat za rodinný život a založit na něm právo na sloučení rodiny. Za člena rodiny tak mohl být považován i heterosexuální druh/družka, byť postavení takové osoby nebylo zcela shodné s postavením manžela/ky.[68] Soud v tomto případě vycházel z okolností případu, v němž žena tureckého státního příslušníka doprovázela svého manžela do Německa a zůstala s ním žít ve společné domácnosti i po rozvodu až do okamžiku, kdy s ním opět uzavřela sňatek.

K razantnímu kroku směrem k rozšíření definice „člena rodiny“ přistoupila Komise v roce 2001 v návrhu směrnice o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (budoucí směrnice 2004/38/ES), v němž navrhla rozšířit pojem „člena rodiny“ i na nesezdaného partnera *„v případě, že legislativa hostitelského státu považuje nesezdané páry za ekvivalentní se sezdanými páry*“ a zrovnoprávnit jej tak v otázkách volného pohybu a pobytu s manželem/manželkou. Tento krok v návrhu odůvodnila především rychlým nárůstem počtu rodin (často s dětmi), které tvoří nesezdané páry, a také změnami v národních legislativách členských států, které stále častěji přiznávají speciální status nesezdaným párům žijícím ve volném svazku a přejícím si podrobit se zvláštnímu režimu především v majetkoprávních věcech.[69] Kromě nesezdaného partnera zahrnula Komise ve svém návrhu mezi členy rodiny i všechny potomky a předky v přímé linii bez ohledu na jejich věk a na to, zda jsou vyživovanými osobami, neboť *„neexistuje žádný relevantní důvod, aby přímým potomkům starším 21 let, kteří již nejsou vyživovanými osobami nebo předkům, kteří nejsou vyživovanými osobami, aby následovali svou rodinu do jiného členského státu*.“[70]

Změnu nastartovanou v návrhu Komise se ještě pokusil rozšířit Evropský parlament, když přijal zprávu poslance Giacoma Santiniho, podle níž se měl pojem manžel/ka explicitně vztahovat i na homosexuální partnery, považuje-li je právní řád domovského státu za manžele. Navíc měl být zaveden samostatný pojem „registrovaný partner“ bez ohledu na pohlaví dané osoby, rozšířena měla být i původně navržená definice nesezdaného partnera. Rodinu tak mělo představovat trvalé soužití dvou nesezdaných partnerů bez ohledu na jejich pohlaví v případě, že je hostitelský nebo domovský stát považuje ve své legislativě nebo praxi za korespondující s manželskými svazky.[71]

---

[68] Soudní dvůr (šestý senát): Rozsudek ze dne 22. června 2000, *Eyüp v. Landesgeschäftesstelle des Arbeitsmarktservice Voralberg*, C-65/98, Sb. rozh. 2000, s. I-04747. Viz také Národní zpráva o rodině, s.215 [online]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

[69] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. COM(2001)257, p. 8-9.

[70] Tamtéž, s. 9.

[71] Národní zpráva o rodině, s.217 [online]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

Komise požadavek Parlamentu ohledně rozšíření definice člena rodiny odmítla. Poukázala přitom především na fakt, že pokud členské státy ve své národní legislativě neuznávají pro své vlastní občany registrovaná či nesezdaná soužití, nemohou je akceptovat u občanů jiného členského státu, neboť by tím došlo k zakázané diskriminaci vlastních státních příslušníků. Nadto tyto státy nemohou být evropskou legislativou donuceny ke změnám v oblasti národního rodinného práva, neboť rodinné právo spadá do výlučné pravomoci členských států.[72] Komise proto navrhla pozměněné znění článku 2, podle něhož měl být kromě manžela za člena rodiny považován i partner žijící s občanem Unie v registrovaném partnerství nebo v trvalém, řádně ověřeném vztahu bez toho, aby tyto páry byly považovány národní legislativou za ekvivalentní s páry manželskými.[73]

K definici členů rodiny se vyjádřila i Rada, která shodně s Komisí odmítla návrhy Parlamentu. Především se neztotožnila se vztažením definice manželství i na homosexuální páry, přičemž se odvolala jednak na neexistenci národní legislativy v této oblasti, jednak na konstantní judikaturu ESD, která za manželství považovala pouze svazek osob opačného pohlaví. Páry stejného pohlaví byly skutečně poměrně dlouho evropským právem ignorovány, kterýžto stav podporoval ve svých rozhodnutích i ESD. Diskriminace homosexuálních párů obzvlášť křiklavě vyvstala v rozhodnutí C-249/96 Grant v. South-West Trains Ltd., kdy soud judikoval, že „*při současném stavu práva ve Společenství není stabilní vztah mezi osobami téhož pohlaví považován za ekvivalent manželství nebo trvalého mimomanželského vztahu osob opačného pohlaví. Proto není zaměstnavatel povinen podle komunitárního práva zacházet stejně se situací osoby, která má stabilní vztah s partnerem, jako se situací osoby, která je sezdaná, nebo má stabilní mimomanželský vztah s osobou opačného pohlaví.*“[74] Stejně tak v případě T-264/97 D. v. Rada soud neuznal nerovné zacházení mezi sezdanými páry a homosexuálními páry žijícími v registrovaném partnerství podle národního práva za nepřípustnou diskriminaci.[75]

Stejně tak se Rada negativně vymezila vůči Parlamentem navrhované široké úpravě registrovaného partnerství a nesezdaného soužití.[76] Oproti tomu navrhla zahrnout mezi členy

---

[72] Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l´Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. COM(2003)199 final, s. 3.
[73] Tamtéž, s. 18.
[74] OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel, BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 208.
[75] Tamtéž, s. 216.
[76] Position commune arrêtée par le Conseil le 5 décembre 2003 en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et

rodiny ve smyslu článku 2 kromě manželů pouze registrované partnery, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím. Nesezdaní partneři pak byli z působnosti článku 2 úplně vyňati, jejich postavení mělo být upraveno ale ve článku 3 odst. 2 písm. b), který nařizuje členským státům usnadnit přístup a pobyt také partnerům občanů Unie, žijícím v řádně doloženém trvalém vztahu. Nesezdané partnerské soužití tak ztratilo privilegovaný charakter, který by mělo v případě navrhovaném Parlamentem, a nesezdaní partneři byli postaveni na roveň ostatním rodinným příslušníkům definovaným v článku 3 odst. 2 písm. a), na druhou stranu však nové znění daného ustanovení mělo podle Komise zahrnovat všechny typy trvalých vztahů (manželství osob stejného pohlaví, registrovaná partnerství, legální kohabitace i nesezdaná soužití).[77] Rada zúžila i široké vymezení členů rodiny v případě přímých předků a potomků občana Unie a jeho manžela nebo registrovaného partnera. Vrátila se tak vlastně k původnímu vymezení, kdy byli za člena rodiny považováni pouze potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, ne všichni potomci a předci, jak navrhovala Komise. V této podobě také byla směrnice v roce 2004 přijata.

Byť se do směrnice 2004/38/ES nepodařilo prosadit revoluční požadavky Evropského parlamentu, přesto v pojetí rodiny tak, jak je tam zachyceno, došlo k výrazným změnám, především s ohledem na přiznání práv homosexuálním párům a nesezdaným soužitím. Nastartovaný trend se ostatně projevil i v dalších legislativních aktech. Např. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné již byli kromě vypomáhajících manželů a manželek výslovně zmíněni i vypomáhající životní partneři tak, aby byly do působnosti směrnice zahrnuty „*všechny osoby, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů uznány za životní partnery*.“[78]

---

abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/465/CEE et 93/96/CEE. 13263/3/03 REV 3 ADD 1, s. 8

[77] Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l’article 251, paragraphe 2, deuxième alinea, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l’adoption d’une directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. SEC(2003)1293 final, s. 9.

[78] Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice 86/613/EHS. KOM(2008)636, s. 8.

3.2 Rodina a rodinní příslušníci státních příslušníků třetích zemí

Rozšíření odvozených práv v případě členů rodiny občanů Unie se však neuplatní u rodinných příslušníků občanů třetích států. Jejich postavení upravují normy azylového a přistěhovaleckého práva, které se ve svém pojetí poněkud liší od úpravy rodiny a rodinných příslušníků obsažené ve směrnici 2004/38. Nicméně i v případě vymezení pojmů „rodina“ a „rodinný příslušník“ u státních příslušníků třetích zemí můžeme pozorovat podobný vývoj jako v případě rodin občanů Unie, tedy postupné rozšiřování tohoto pojmu, především co se nesezdaných párů týká.

Zatímco v již zmiňované Dublinské konvenci z roku 1990 byli za členy rodiny považováni pouze manžel a nezaopatřené děti mladší 18 let (čl. 4), v posledních deseti letech je toto poměrně úzké vymezení rodiny rozšiřováno i na stabilní soužití v nesezdaných partnerstvích, jsou-li taková soužití uznávána v národní legislativě. Takové pojmové rozšíření můžeme pozorovat např. ve směrnici Rady 2001/55/ES z 20. července 2001 o dočasné ochraně cizinců v případě náhlého přílivu vysídlených osob či v nařízení Rady 343/2003/ES (označovaném také za tzv. Dublin II),[79] kdy je podle článku 2 písm. i) za rodinného příslušníka považován i *„nesezdaný partner, se kterým žadatel o azyl žije v trvalém vztahu, pokud se k nesezdaným párům v právních předpisech nebo praxi členského státu přistupuje podle jeho právních předpisů o cizincích podobně jako k párům sezdaným*.“[80] Podobně se k definici rodinného příslušníka postavila i tzv. kvalifikační směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.[81] Definice člena rodiny je zde v podstatě shodná s definicí obsaženou v nařízení Dublin II (viz výše). V návrhu kvalifikační směrnice se také Komise vyjádřila v tom smyslu, že ustanovení týkající se nesezdaných párů se vztahuje jak na páry heterosexuální, tak na páry osob stejného pohlaví.[82]

---

[79] Nařízení Rady (ES) č. 242/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 050, 25. února 2003, s. 0001-0010.

[80] Slovo „podobně“ v definici nemanželského partnera v původním návrhu nefigurovalo, objevilo se až pod tlakem vyvíjeným na rozšíření koncepce rodinného soužití. V původním návrhu měl být použit výraz „stejně“. Více viz Národní zpráva o rodině [online]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

[81] Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30. září 2004, s. 0012-0023.

[82] Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de

Nejvýznamnější směrnicí azylové a přistěhovalecké politiky z pohledu ochrany rodiny je však v současné době směrnice Rady 2003/86/ES o slučování rodiny, která principy slučování rodiny podle článku 4 aplikuje pouze na manžela či manželku osoby usilující o sloučení rodiny a na nezletilé děti, tedy na pouhé jádro rodiny a toto právo již nevztahuje na nesezdané soužití partnerů, ať už registrované nebo faktické. Mohlo by se tedy zdát, že oproti jiným normám zabývajícím se postavením rodinných příslušníků třetích osob se tak směrnice o slučování rodiny vrací ve vývoji o krok zpět. Definice rodiny poskytnutá ve článku 4 odst. 1 však není kompletní - směrnice ponechává na vůli každého členského státu, zda ve svých vnitrostátních předpisech povolí vstup a pobyt i jiným rodinným příslušníkům uvedeným ve článku 4 odst. 2 a s výhradou dodržení podmínek stanovených v kapitole IV směrnice také nesezdanému partnerovi, státnímu příslušníkovi třetí země, s nímž osoba usilující o sloučení rodiny udržuje řádně doložený stálý dlouhodobý partnerský vztah, nebo státního příslušníka třetí země, který je s osobou usilující o sloučení rodiny spojen registrovaným partnerstvím (čl. 3). Členské státy se také mohou rozhodnout, že v oblasti sloučení rodiny budou na registrované partnerství pohlížet stejně jako na manželství.

Směrnice tak vychází vstříc právu každého členského státu, zda a nakolik rozšíří definici „rodinného příslušníka“ uvedenou ve směrnici 2003/86/ES. Toto rozšíření však nesmí být bezbřehé tak, aby překročilo rámec evropského vnímání rodiny. Z toho důvodu také členské státy nemohou povolit sloučení rodiny v případě polygamních manželství, pokud osoba usilující o sloučení již má manžela žijícího s ním na území členského státu (nemělo by se tak stát, aby bylo sloučení rodiny umožněno např. více ženám jednoho muže).

Jak plyne z výše řečeného, obsah výrazu „rodina“, „členové rodiny“ či „rodinní příslušníci“ se v průběhu evropské integrace proměňoval v závislosti na společenských a legislativních změnách probíhajících uvnitř jednotlivých členských států. Poměrně dlouho bylo zachováno tradiční pojetí rodiny jako institucionálně zakotveného svazku osob opačného pohlaví, a teprve v posledním desetiletí došlo k postupné změně na nazírání rodiny především ve prospěch nesezdaných párů. Snahy o odbourání diskriminace se dotýkají i homosexuálních párů a pod vlivem judikatury ESLP by mohlo dojít i ke zrovnoprávnění transsexuálních párů.

---

personne qui, pour d’autres raisons, a besoin d’une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. COM(2001)510, s. 12.

4. Ochrana rodiny v primárním právu Evropské unie

Jak již bylo řečeno v úvodu, prameny práva EU jsou velmi nesourodé a nelze na ně jednoduše aplikovat systém a hierarchii, kterou známe z práva vnitrostátního. Přesto i v evropském právu existují prameny práva, které bývá označováno za právo primární, tedy za jakýsi základní právní rámec celé Unie. Řadíme mezi ně zřizovací smlouvy všech tří Evropských společenství včetně jejich změn a doplňků, smlouvy následné a smlouvy přístupové a po přijetí Lisabonské smlouvy nově též dosud nezávaznou Listinu základních práv EU ze dne 7. prosince 2000 ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku.[83]

Vzhledem k charakteru primárního práva EU jako práva, z něhož vycházejí všechny zpřesňující sekundární akty Unie, považuji z hlediska tématu své práce za nezbytné přiblížit ta ustanovení zakládajících smluv, která představují legislativní základ úpravy ochrany rodiny v normách práva sekundárního.

S ohledem na zařazení Listiny základních práv EU mezi prameny primárního práva bude druhá část této kapitoly věnována rozboru jednotlivých ustanovení o rodině obsažených v Listině.

4.1 Zakotvení ochrany rodiny v zakládacích smlouvách

Jak jsem již mnohokrát zmínila, rodina a rodinná politika nespadá do kompetence orgánů EU, ale zůstává politikou národní, což se pochopitelně odráží i v primárním právu Unie. Zakládací smlouvy totiž problematiku rodiny jako takovou vůbec nereflektují (pomineme-li článek 81 SFEU, o kterém bude pojednáno následně). Přesto však v textu zakládajících dokumentů můžeme najít řadu ustanovení, které jsou v případě ochrany rodiny aplikována – jedná se především o oblast úpravy volného pohybu osob, evropského občanství, azylu a přistěhovalectví či antidiskriminačních ustanovení či ustanovení zajišťující rovnost příležitostí mezi muži a ženami.

4.1.1 Evropské občanství a volný pohyb osob

Ochrana rodiny v evropském právu již od počátku zaujímala postavení určitého vedlejšího produktu jiných ustanovení v oblasti svobod vnitřního trhu, aktuálně definovaného v článku 26 odst. 2 SFEU jako „*prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv*“ (tj. SEU a SFEU). Uvedené

[83] Čl. 6 odst. 1 SEU ve znění Lisabonské smlouvy stanoví, že „*Listina má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*“ Nestává se však součástí textu zakládajících dokumentů, ale je na jejich úroveň povyšována odkazem, jak uvedl Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 26.11.2008, sp. zn. Pl. ÚS 19/08.

čtyři svobody jsou vzájemně provázané natolik, že jedna bez druhé by v podstatě nemohla existovat. Ochrana rodiny je přitom spjata především s volným pohybem osob, jehož účelem je odstraňování překážek, které by mohly bránit přesunu osob mezi jednotlivými členskými státy (což mělo vést k větší mobilitě pracovní síly, usnadnit hledání lepších pracovních a životních podmínek). Ostatně i samotná ochrana rodin migrujících pracovníků zakotvená v nařízení 1612/68/EHS byla motivována snahou o zlepšení podmínek přesunu pracovníků v rámci Společenství.[84]

Volný pohyb osob je upraven v Hlavě IV, článku 45 až 55 SFEU a skládá se ze tří složek: svobody volného pohybu pracovníků (čl. 45 SFEU), svobody usazování (čl. 49 SFEU) a svobody poskytování služeb (čl. 56 SFEU). Tyto základní svobody se primárně vztahují pouze na státní příslušníky členských států, což ostatně vyplývá již z článku 20 SFEU, podle něhož pouze občané mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou, omezení osobní působnosti na státní příslušníky členských zemí je možné pozorovat i v článcích 49, 56 a nepřímo v článku 45 SFEU. Volný pohyb osob v sobě zahrnuje především právo občanů EU ucházet se o zaměstnání, vykonávat jej, podnikat či studovat na území ostatních členských zemí, za tímto účelem se volně pohybovat a zůstat v hostitelské zemi i po skončení zaměstnání i studia, to vše při respektování zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti.

Volný pohyb osob se původně vztahoval pouze na migrující pracovníky, nicméně v průběhu evropské integrace docházelo k rozšiřování úpravy i na další osoby. Tento proces byl završen zavedením **evropského občanství**, které však pouze doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je (čl. 20 SFEU).[85] Občanství Unie má tak odvozený a doplňkový charakter a odvíjí se od státní příslušnosti některého ze členských států. Samotné nabytí či pozbytí státního občanství členského státu náleží výlučně do pravomoci členského státu, jak bylo judikováno ESD v případě *Micheletti*.[86] Členský stát tak není oprávněn omezit účinky udělení státní příslušnosti jiným členským státem nebo vyžadovat další podmínky pro uznání této státní příslušnosti s ohledem na výkon základních svobod stanovených Smlouvou. Mezi základní práva občana Unie patří právo svobodně se pohybovat a pobývat na území

[84] Svoboda volného pohybu osob má v současnosti širší územní působnost, kromě členských států EU se uplatňuje i v zemích Evropského hospodářského prostoru (tzn. v Norsku, Lichtenštejnsku a také na Islandu) a nově také ve Švýcarské konfederaci, s níž má EU sjednánu bilaterální úpravu. Blíže např. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*, 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2010, s. 24 n.

[85] V podstatě shodnou úpravu obsahuje i čl. 9 SEU.

[86] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. července 1992, *Micheletti a další v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-360/90, SbSD [1992], s. 1-4239, body 9, 10 a 11. V případě pana Michelettiho proto soud vyhodnotil jako nepřípustné, aby mu jako italskému státnímu příslušníkovi Španělsko odepřelo výhody plynoucí ze svobody usazování jen z toho důvodu, že měl kromě italského ještě i argentinské občanství a podle španělských předpisů tak byl pokládán za státního příslušníka třetího státu

členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení (čl. 21 odst. 1 SFEU, shodně upraveno i v čl. 20 SFEU, který stanoví práva občanů Unie souhrnně).[87] Občanství Unie jako základní status státních příslušníků členských států zakládá samo o sobě právo pohybu a pobytu těchto osob na území členských států.[88] Jedná se ovšem o ustanovení obecné, které se nepoužije v případech, kdy lze uplatnit jiná, zvláštní ustanovení Smlouvy, jak plyne např. z rozhodnutí Soudního dvora v případech *Skanavi*[89] nebo *Schwarz*.[90] Nicméně občan Unie, který již nepožívá práva pobytu v hostitelském členském státě jako migrující pracovník, může tohoto práva požívat jako občan Unie na základě přímé aplikace článku 21 SFEU za podmínek daných sekundární legislativou a vykládané v souladu s principy práva Unie, zejména s principem proporcionality,[91] jak to ostatně potvrdil i Soudní dvůr ve věci *Baumbast*.[92]

Z výše uvedeného je zřejmé, že jak pro uplatnění práv na volný pohyb pracovníků, tak i pro uplatnění práv vyplývajících z občanství Unie je východiskem státní příslušnost, neboť primárně je toto právo poskytováno osobám majícím státní příslušnost některého členského státu. Sekundární legislativa, popř. smlouva se třetím státem (např. Dohoda se zeměmi Evropského hospodářského prostoru, Dohoda s Tureckem včetně Protokolu apod.) však toto právo mohou rozšířit i na určité státní příslušníky třetích zemí. Příkladem rozšiřující sekundární legislativy pak může být čl. 11 směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích osob, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Na jeho základě je dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v mnoha oblastech života (k přístupu k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, k všeobecnému a odbornému vzdělávání, k uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, v oblasti daňových výhod, přístupu ke zboží a službám, k možnostem získání bydlení atd.). Rozsáhlou skupinu občanů třetích států

---

[87] Podle čl. 20, odst. 2 mají občané EU mimo jiné: „*právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, za stejných podmínek jako státní příslušníci a konečně také petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Evropské unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce*."

[88] Ustanovení zakládacích smluv – Občanství Unie – Svoboda pohybu a pobytu občanů Unie. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2008, roč. 5, č. 1, s. 28.

[89] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 29. února 1996, *Trestní řízení proti Sofii Skanavi a Konstantinu Chryssanthakopoulosovi*, C-183/94, SbSD [1996], s. I-929.

[90] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. září 2007, *Herbert Schwarz a Marga Gootjes Schwarz v. Finanzamt Bergisch Gladbat*, C-76/05, SbSD [2007], s. I-10153.

[91] SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva*. *Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 251.

[92] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. září 2002, *Baumbast a R. v. Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, SbSD [2002], s. I-7091.

disponujících odvozenými právy pak tvoří především osoby, které jsou s občany Unie v příbuzenském vztahu a jejich práva jsou tak odvozena na základě rodinného vztahu od práv přiznaných státním příslušníkům členských států využívajících některou ze svobod vnitřního trhu.[93] Na tyto tzv. odvozené nebo také sekundární beneficienty se vztahují práva na sloučení rodin, je jim tedy přiznáno nejen základní právo na svobodu pohybu a usazování spolu s občanem Unie, ale jsou zároveň nadáni i dalšími, sekundárními právy, jako např. právem na rovné zacházení v zaměstnání, vzdělávání dětí a sociálními právy.

S volným pohybem osob a s ním související ochranou rodiny prakticky souvisí i pravomoci dané Unii článkem 48 SFEU v oblasti **sociálního zabezpečení**. Evropský parlament a Rada mohou na jeho základě řádným legislativním postupem přijmout „*taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků a za tím účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování nároku na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše, a vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států*.“ Věcný rozsah dávek sociálního zabezpečení poskytovaných na základě tohoto ustanovení pak až do nedávna definovala nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72, ta však byla s účinností od 1. května 2010 nahrazena nařízením (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,[94] a nařízením (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.[95] Osobní rozsah upravuje čl. 2 nařízení č. 883/2004, podle něhož se toto nařízení bude aplikovat na *„státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a na uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé, a také na pozůstalé osob, které podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států bez ohledu na jejich státní příslušnost, jsou-li jejich pozůstalí státními příslušníky členského státu nebo osobami bez státní příslušnosti anebo uprchlíky bydlícími na území členského státu.“*

---

[93] Základní svobody vnitřního trhu – Volný pohyb osob – Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2008, roč. 5, č. 2, s. 130.

[94] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 166, 30. dubna 2004, s. 1-123.

[95] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 284, 30. října 2009, s. 1-42

4.1.2 Prostor svobody, bezpečnosti a práva

Další oblastí, která se především s ohledem na rodiny státních příslušníků třetích zemí, dotýká ochrany rodiny, je tzv. prostor svobody, bezpečnosti a práva. Za účelem jeho postupného vytváření jsou přijímána opatření, jejichž cílem je zajistit volný pohyb osob spolu s doprovodnými opatřeními týkajícími se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Opatření ohledně ochrany celistvost rodiny se objevují jak v části věnované azylu, tak v politice imigrační.

Otázky **azylu** jsou poměrně mladou oblastí komunitárního práva, vzhledem k tomu, že až do přijetí Amsterodamské smlouvy probíhala spolupráce v oblasti azylu na mezivládní úrovni. Amsterodamská smlouva následně přemístila azylovou politiku ze třetího mezivládního do prvního komunitárního pilíře, což vedlo k postupnému vytváření tzv. společného azylového systému spočívajícího na přijetí právních předpisů upravujících společnou azylovou politiku.[96] Jejich prostřednictvím měla být společná azylová politika harmonizována na úrovni tzv. minimálních standardů. Druhá fáze pak měla vést k prohloubení spolupráce, další harmonizaci minimálních standardů a vytvoření společného azylového řízení a jednotného právního postavení osob, kterým byl udělen azyl nebo doplňková ochrana.[97]

Článek 79 SFEU potom upravuje společnou **přistěhovaleckou politiku**, jejímž cílem je zajištění účinného řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na území členských států[98] a předcházení nelegálnímu přistěhovalectví a s ním souvisejícím negativním jevům, jako je obchodování s lidmi (čl. 79 odst. 1). Pro účely zajištění společné imigrační politiky pak na základě čl. 79 odst. 2 přijímají

---

[96] Na základě původního čl. 63 SES byly přijaty následující akty sekundárního práva: směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.srpna.2001, směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 31, 6.února.2003, Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30.září.2004, s. 2—2 a směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13.prosince 2005.

[97] ROZUMEK, Martin. *Společný evropský azylový systém: idea versus realita.* [online], 22. září 2009. Dostupné na:< http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>.

[98] Požadavek spravedlivého zacházení pro příslušníky třetích států spočívajícího především v přiznání práv srovnatelných s právy občanů Unie, byl přednesen již na zasedání Rady v Tamperere s tím, že by mělo dojít k postupnému sbližování právního postavení příslušníků třetích států s právním postavením občanů členských států. Haagský program z roku 2005 kladl důraz na integraci státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě pobývajících na území EU a konečně zatím nejnovější Stockholmský program z roku 2009 si jako svůj cíl vytyčil spravedlivé zacházení s imigranty. Podrobněji viz SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2010, s. 370-371.

Evropský parlament a Rada řádným legislativním procesem opatření v oblastech podmínky vstupu a pobytu a podmínek pro vydávání dlouhodobých víz (včetně vydávání dlouhodobých povolení k pobytu za účelem slučování rodin),[99]pravomoc EU v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a vyhošťování osob a v otázkách boje proti obchodování s lidmi.

Ve článku 80 SFEU Lisabonská smlouva nově pro oblast azylu a přistěhovalectví zavádí tzv. zásadu solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni jako určitou reakci na migrační vlny plynoucí převážně z afrických rozvojových zemí pouze do několika málo geograficky nejbližších členských států. To pak vytváří nejen napětí na domácí politické scéně daných států, ale způsobuje i praktické problémy např. s přeplněností detenčních táborů. Úprava článku 80 v souvislosti s úpravou čl. 78 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 však pravděpodobně nebude znamenat zavádění nějakého hromadného centrálně řízeného přerozdělování imigrantů do méně zatížených členských států, jak se obávali senátoři Parlamentu ČR ve svém návrhu na posouzení souladu Lisabonské smlouvy s ústavním pořádkem podanému v září 2009 k Ústavnímu soudu České republiky.[100] Postup, při němž by došlo k omezení rozhodovací pravomoci členského státu ohledně složení a počtu uprchlíků by ostatně odporoval ustanovení čl 79 odst. 5 SFEU, který zaručuje právo členských států stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí přicházejících na jejich území s cílem hledat práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné.

4.1.3 Justiční spolupráce v občanských věcech

Ustanovení týkající se rodinného práva s cizím prvkem, tedy určité snahy o harmonizaci opatření v oblasti rodinného práva, obsahuje čl. 81 SFEU odst. 3. Ten upravuje přijímání opatření týkajícího se rodinného práva s mezinárodním prvkem. Již zvláštní úprava rodinného práva v přeshraničních věcech v oblasti justiční spolupráce v občanských věcech naznačuje výsadní a netypickou pozici rodinného práva v intencích práva EU. Na rozdíl od ostatních oblastí vymezených v odst. 2 čl. 81, v nichž je možné přijmout sekundární

[99] Tato úprava se nevztahuje na krátkodobé pobyty ani na vydávání krátkodobých víz. Uvedené otázky jsou již upraveny v rámci sekundární legislativy, ochrany rodiny se týkají především směrnice 2003/109/ES upravující právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, směrnice 2005/71/ES o postupu po přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu, směrnici 2003/86/ES o slučování rodin nebo nejnověji směrnici 2009/50/ES upravující projekt tzv. modrých karet Unie.

[100] Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem, body 146-150. [online]. Dostupné na:< http://swww.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk_smlouva_29-9-2009.pdf >

legislativní úpravu pro účely rozvoje justiční spolupráce v občanských věcech s mezinárodním prvkem řádným legislativním postupem, v případě opatření týkajícího se rodinného práva budou tato opatření přijímána zvláštním legislativním postupem. V praxi to znamená, že při hlasování v Radě bude vyžadována jednomyslnost a Evropský parlament bude ve věci pouze konzultován. Na návrh Komise však může Rada přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem (čl. 81 odst. 3 pododstavec 2) Aby nedošlo k demokratickému deficitu při schvalování, musel by být takový návrh postoupen vnitrostátním parlamentům, které by mohly v průběhu následujících šesti měsíců vyslovit svůj nesouhlas, což by znamenalo automatické nepřijetí rozhodnutí (čl. 81 odst. 3 pododstavec 3).

4.1.4 Rovnost žen a mužů a sladění rodinného a pracovního života

Zejména v posledních letech byla hojně diskutovanou oblastí ochrany rodiny otázka co nejefektivnějšího sladění rodinného a pracovního života a s tím související otázky rovného zacházení mezi muži a ženami (viz kapitoly 2.2.2. a 2.3.3.), v kteréžto oblasti úpravy byla přijata některá opatření týkající se zejména nové úpravy rodičovské dovolené, péče o děti a vyživované osoby, diskutovaný byl i kontroverzní návrh prodloužení mateřské dovolené a navýšení její úhrady až na 100 % mzdy. Kromě ustanovení obsažených v Listině základních práv EU a Komunitární chartě sociálních práv pracovníků Společenství se tyto normy se opírají především o ustanovení článku 2 a 3 SEU a ustanovení čl. 8 SFEU. Podle čl. 2 SEU je Unie založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností solidaritou a konečně také rovností žen a mužů. Uvedené hodnoty pak vlastně rozvádí čl. 3 SEU, který stanoví jednotlivé cíle EU. V odst. 3 je jako cíl Unie stanoven boj proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podpora sociální spravedlnosti a ochrany, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidarita a ochrana práv dítěte.[101] V tomto výčtu jsou pro naše téma významné především avizovaná podpora rovnosti mužů a žen a zákaz diskriminace, z pohledu specifické ochrany dítěte pak samozřejmě i ustanovení o ochraně práv dítěte.

O odstraňování nerovností při všech činnostech Unie a podpoře rovného zacházení pro muže a ženy hovoří i čl. 8 SFEU. V tomto případě se jedná o tzv. transversální ustanovení,

[101] Tyto cíle jsou odrazem původní úpravy prvního komunitárního pilíře. SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 14.

které vztahuje odstraňování nerovností a podpory rovného zacházení na všechny činnosti Unie. Zásada rovného zacházení je zde představena jako základní lidské právo, které není možné vztahovat pouze na oblast zaměstnání a povolání (byť právě toto je jediná speciálně upravená oblast rovného zacházení v rámci SFEU).[102]

Jak můžeme pozorovat na základě rozboru platného znění zakládacích smluv, ochrana rodiny v nich není nikde zakotvena výslovně, což bylo dáno především původně ekonomickým charakterem evropského práva, v němž se ochrana rodiny objevila jako nutná podmínka uplatňování svobody volného pohybu osob. Logicky se tedy nabízí možnost hledat ustanovení použitelná na ochranu rodiny právě v částech, které se primárně zabývají postavením osob, pro něž je ochrana rodiny předpokladem vykonávání práv a svobod v rámci Unie, tedy v úpravě evropského občanství a volného pohybu pracovníků, protože právě tyto právní instituty podmiňují existenci a význam ochrany rodiny na komunitární úrovni. Důležitá jsou v oblasti ochrany rodiny i práva pracovní a sociální přispívající ke slaďování rodinného a pracovního života.

Další ustanovení, která bychom mohli v rámci rodiny považovat za významná, jsou zahrnuta v části věnované azylové politice a přistěhovalectví, protože nároky na ochranu rodiny logicky nevznášejí pouze občané Unie, ale i státní příslušníci třetích států přicházející a pobývající na území členských států.

4.2 Ochrana rodiny v Listině základních práv EU

Zatímco v textu zakládacích smluv bychom ustanovení týkající se výslovně ochrany rodiny hledali marně, Listina základních práv EU (dále jej „Listina“)[103] tento deficit vynahrazuje, neboť svými články zakotvujícími právo na vedení a respektování rodinného života a na jeho slaďování s životem pracovním zakládá určitý soubor práv ochrany rodiny na komunitární úrovni.[104]

Listina v současnosti představuje hlavní ucelený katalog lidských práv na půdě Evropské unie a obsahuje přehled práv, svobod a zásad uznávaných Unií i členskými státy, a

[102] SFEU upravuje některé speciální aspekty zásady rovnosti mezi pohlavími, jakými jsou např. rovnost příležitostí na trhu práce a rovné zacházení na pracovišti, stejná odměna za stejnou nebo rovnocennou práci atd.
[103] Kromě pojmu „Listina“ se můžeme v literatuře k dané problematice setkat i s pojmem Charta základních práv EU, který byl používán v době vzniku uvedeného dokumentu v roce 2000, ke změně oficiálního českého názvu došlo až následně. Více viz ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 201.
[104] GOUTTENOIRE, Adeline. La double protection de la famille en Europe à partir des textes de référence. *Informations sociales*, 2006, č. 129, s. 34.

to nejen práv tradičních, které byly již dříve zakotveny v rámci jiných instrumentů, ale i práv nových, realizovatelných zatím pouze v rámci Evropské unie (především se to týká širokého spektra práv občanů Unie).[105]

Její konečná verze byla slavnostně vyhlášena 7. prosince 2000 v rámci Mezivládní konference v Nice ve formě společné deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise, tedy jako dokument právně nezávazný. Do budoucna se však s její závazností počítalo: byla začleněna do druhé části tzv. Ústavní smlouvy, navíc na velmi prestižní místo, hned po nejdůležitějších institucionálních a ústavněprávních ustanoveních.[106]

Po neúspěchu Ústavní smlouvy v referendech ve Francii a Nizozemí byl však původní projekt Ústavní smlouvy smeten ze stolu a nahrazen smlouvou Lisabonskou. Listina základních práv EU byla pro svůj příliš ústavní charakter z textu smlouvy vyňata a vyhlášena odděleně ve formě deklarace podepsané ve Štrasburku 12. prosince 2007 v předvečer podepsání samotné Lisabonské smlouvy. Její osud však zůstal spjat s Lisabonskou smlouvou, jejímž prostřednictvím byla inkorporována do primárního práva.

Na základě čl. 6 odst. 1 SEU získala stejnou právní sílu jako SEU a SFEU.[107] Ratifikací Lisabonské smlouvy se tak Listina stala závaznou a získala přímý účinek.[108]

Co se týká působnosti, vymezuje si ji sama Listina v hlavě VII, článku 51, podle něhož jsou její ustanovení při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Listina zároveň nezakládá žádnou novou příslušnost ani nový úkol pro Společenství či Unii, ani nemění příslušnosti a úkoly stanovené ve Smlouvách.

---

[105] ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Evoluce ochrany lidských práv v ES/EU – přes soudní doktrínu k Ústavě. *Jurisprudence*, č. 2, 2005, s. 7.

[106] S takovým úspěchem se původně ani nepočítalo, očekávalo se spíše, že Listina bude zařazena do Protokolů. Podrobněji ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 203.

[107] Čl. 6 odst. 1 SEU stanoví:
„*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako Smlouvy.*
Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách.
Práva, svobody a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecnými ustanoveními v hlavě VII Listiny, jimiž se řídí její výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení.“
Samotná ratifikace v České republice probíhala s určitými problémy. Prezident Václav Klaus svou ratifikaci Lisabonské smlouvy podmínil vyjednáním výjimky ze smlouvy, čímž se Česká republika postavila po bok Velké Británie a Polska, které již dříve podepsaly Protokol o uplatňování Listiny základních práv EU. K obsahu Protokolu a české výjimky více např. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 59-61, nebo ŠTURMA, Pavel. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18, č. 6, s. 191-194.

[108] FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*, 2., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, s. 200.

Cílem následujících řádků bude především vymezení ochrany rodiny v samotném textu Listiny a srovnání této úpravy s úpravou ochrany rodiny vycházející z dalších dokumentů lidskoprávní povahy závazných pro členské státy Unie. Zvláštní pozornost přitom bude věnována úpravě vzájemného postavení Listiny a Úmluvy.

4.2.1 Inspirační zdroje Listiny a vztah Listiny a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Listina základních práv EU se nezrodila ze vzduchoprázdna, sama přiznává mnoho inspiračních zdrojů, z nichž její dnešní úprava vychází (v preambuli jsou zmíněny ústavní tradice a mezinárodní závazky společné členským státům, Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, sociální charty přijaté Unií a Radou Evropy, judikatura Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva). Jako dokument v sobě tudíž spojuje řadu práv, která byla doposud roztříštěna do různých textů. Rozhodně však nepředstavuje jediný možný nástroj lidskoprávní ochrany na evropském kontinentě a ani jediný a výhradní nástroj ochrany lidských práv na půdě Unie.

Z významných dokumentů lidskoprávní povahy přijatých již dříve na půdě Evropské unie je třeba zmínit zejména Komunitární chartu základních sociálních práv pracovníků sjednanou v prosinci 1989 ve Štrasburku, kterou podepsaly všechny tehdejší členské země Společenství vyjma Velké Británie. Nejednalo se ovšem o závazný dokument, ale o pouhou politickou deklaraci, charta tak nebyla pro orgány či instituce ES/EU, ani pro členské státy právně závazná. Představovala nicméně určitý závazek členských států, že budou v budoucnosti akceptovat společné postupy i v sociální dimenzi Společenství.[109]

Dalším významným zdrojem, z něhož Listina čerpá, je Evropská sociální charta. Tento dokument byl vytvořen na půdě Rady Evropy a podepsán 18. října 1961 v Turíně (účinnosti nabyla charta v roce 1965). Až do přijetí Komunitární charty sociálních práv pracovníků tak Evropská sociální charta měla na evropském kontinentě monopol a tvořila svým způsobem evropskou sociální ústavu. Postupně však zastarávala a musela být proto několikrát modernizována. V roce 1988 byl ve Štrasburku přijat Dodatkový protokol, který zvýšil počet chráněných základních sociálních a ekonomických práv z původních devatenácti na dvacet tři.

[109] HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union*, 3. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, s. 8.

V roce 1996 pak byla k podpisu připravena Revidovaná charta, která svým zněním lépe vyhovovala ekonomické a sociální situaci na konci století.[110]

Jako nejvýznamnější inspirační zdroj Listiny bychom však měli na prvním místě zmínit Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, která po dlouhou dobu de facto představovala základní lidskoprávní dokument na evropském kontinentě. Podepsána byla členskými státy Rady Evropy v Římě 4. listopadu 1950, v platnost vstoupila o tři roky později, 3. září 1953 a od té doby byla průběžně doplňována a rozšiřována prostřednictvím 14 protokolů, které rozšířily jak hmotněprávní, tak i procesní ustanovení Úmluvy (s ohledem na ochranu rodiny byl významný především Protokol č. 7 ze dne 22. listopadu 1984, který obsahuje procesní záruky týkající se vyhoštění cizinců či rovnost mezi manželi). Právě Úmluvou se autoři Listiny hojně inspirovali a vznikající text konzultovali se zástupci Rady Evropy a ESLP. Proto v textu Listiny můžeme najít ustanovení, která jsou z Úmluvy v podstatě doslovně převzata. [111]

Vztah Listiny k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je velmi podstatný i pro samotný výklad Listiny. Ve snaze nabídnout určité interpretační vodítko, stanovila si sama Listina v sedmé kapitole pravidla, jimiž je třeba se řídit v případě, že některý z bodů bude upraven v Listině i v Úmluvě. Článek 52 odstavec 3 Listiny uvádí, že „*pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, smysl či rozsah těchto práv je stejný jako ten, který právům přikládá Úmluva*.“ V praxi to tedy bude znamenat, že omezení obsažená v Úmluvě a jejích protokolech se ve stejném rozsahu uplatní i na Listinu. Zároveň ale Listina dodává, že „*toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu*. Z uvedeného tak vyplývá, že úroveň ochrany zajišťovaná Listinou může být vyšší než úroveň poskytovaná Úmluvou, v žádném případě však nesmí být nižší.

4.2.2 Rozbor jednotlivých relevantních ustanovení Listiny

Listina základních práv EU je členěna na preambuli a 54 článků rozdělených do sedmi kapitol („Důstojnost“, „Svobody“, „Rovnost“, „Solidarita“, „Práva občanů“, „Spravedlnost“ a

[110] Více o Evropské sociální chartě a vývoji jejího obsahu např. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 184-191.

[111] Srovnáme-li však rozsah chráněných práv v Evropské úmluvě a v Listině, zjistíme, že katalog práv zachycený v Evropské úmluvě je podstatně chudší než rozsah práv chráněných Listinou – chybí tam např. úplně sociální a politická práva nebo práva menšin.

„Všeobecná ustanovení“), které se vyznačují poměrně originální a neotřelou strukturou zdůrazňující vzájemnou rovnost zmiňovaných práv.[112]

Na ochranu rodiny odkazuje zejména článek 7 („Respektování soukromého a rodinného života“), článek 9 („Právo uzavřít manželství a založit rodinu“) a článek 33 („Rodinný a pracovní život“), přičemž vlastně ani jeden z nich není nijakým způsobem převratný či novátorský – první dva jsou převzaty z Úmluvy (byť Listina v případě čl. 9 rozšiřuje jeho znění), čl. 33 se potom v prvním odstavci nechal inspirovat Evropskou sociální chartou, zatímco ve druhém našel předlohu ve směrnici Rady 92/85/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň, směrnici 96/34/ES o rámcové dohodě o rodičovské dovolené uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS a Evropskou sociální chartou.

Článek 7 Listiny převzal takřka doslovné znění článku 8 EÚLP: „*Každý má právo na* ***respektování svého soukromého a rodinného života****, obydlí a komunikace*.“[113] Podobně jako Úmluva, ani Listina nijak blíže nespecifikuje, co si představit pod uvedenými pojmy. Podle již zmiňovaného interpretačního vodítka obsaženého v čl. 52 odst. 3 Listiny bude však rozsah a smysl čl. 7 stejný jako ten, který přikládá Úmluva svému čl. 8. Z toho důvodu budou i v případě ochrany soukromého a rodinného života zakotvené v Listině aplikována stejná omezení povolená zmíněným čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy. To znamená, že zásah do soukromého a rodinného života tak bude možný pouze za předpokladu, že to bude „*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.“*

Co se týká práva na respekt rodinného života, v pojetí Úmluvy je vykládán především jako právo na styk rodičů s dětmi a pod toto právo bývá podřazena jak problematika určení otcovství a paternitních sporů,[114] tak i vztahy mezi dalšími blízkými příbuznými včetně vztahů mezi vnuky a prarodiči.[115] V této souvislosti má velký význam také právo na

---

[112] BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2003, s. 488.

[113] Čl. 8 odst. 1 Úmluvy: „*Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“* Rozdíl je pouze ve slovech „komunikace“ v Listině a „korespondence“ v Úmluvě. Výraz „komunikace“ byl v Listině zvolen zejména proto, že lépe odpovídá novým vývojovým trendům a technologickým možnostem.

[114] Blíže v ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde, 2010, s. 279 n.

[115] Reprezentativní byl v tomto ohledu především rozsudek ve *věci Marcks v. Belgie* z roku 1979, A-31, který označil za objektivně a rozumově neobhajitelný názor zabraňující nemanželskému dítěti domáhat se dědictví po členech rodiny jeho matky. Kromě rozšíření práva na ochranu rodinného života i na další příbuzné dítěte

respektování rodinného života v případě práva na sloučení rodiny, a to především u cizích státních příslušníků, kdy může dojít k porušení tohoto práva v případě vyhoštění cizího státního příslušníka ze země, v níž má reálné rodinné vztahy. V takovém případě bude vyhoštění dané osoby možné jen v souladu s ustanovením čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tedy jen pokud bude splněna podmínka „nezbytnosti takového opatření v demokratické společnosti," což se nestalo např. v případu *Beldjoudi v. Francie*.[116] Pan Beldjoudi, narozený ve Francii, kde strávil také celý svůj život a oženil se s francouzskou občankou, ztratil v důsledku francouzsko-alžírských dohod své původní francouzské občanství a pro dlouhodobou a opakovanou trestnou činnost byl rozhodnutím francouzského ministra vnitra vyhoštěn ze země s odůvodněním, že jeho další setrvání ve Francii by ohrožovalo veřejný pořádek. Proti tomuto rozhodnutí podali manželé Beldjoudi stížnost k Evropské komisi pro lidská práva, která postoupila případ ESLP. Soud v souladu s Komisí rozhodl, že vyhoštění pana Beldjoudi by představovalo zásah státu do rodinného života stěžovatelů,[117] přičemž nebyla splněna podmínka nezbytnosti v demokratické společnosti, neboť pan Beldjoudi je silně spjat s francouzským kulturním a jazykovým prostředím a nadto ve Francii pobývá celá jeho rodina.[118]

Vliv Úmluvy se neprojevil pouze v čl. 7 Listiny, ale je patrný také ve znění článku 9 Listiny, který zakotvuje **právo uzavřít manželství a založit rodinu**. Na rozdíl od čl. 7 ale tentokrát formulace zakotvená v Úmluvě (konkrétně v čl. 12 Úmluvy) nebyla pouze převzata, ale Listina, opět v souladu s čl. 52 odst. 3, ochranu poskytovanou podle čl. 9 rozšířila. Článek 12 Úmluvy tak stanoví, že „*muži a ženy, způsobilí věkem k uzavření manželství, mají právo uzavřít manželství a založit rodinu v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva*," zatímco článek 9 Listiny pouze uvádí, že „*právo uzavřít manželství a založit rodinu je zaručeno v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon těchto práv*." Článek 9 Listiny tak rozlišuje mezi právem uzavřít manželství a právem založit rodinu ve snaze posílit autonomii každého jednotlivého práva a zároveň rozšířit působnost práva i na situace, kdy národní právo členského státu uznává pro založení rodiny i jiné způsoby než

---

z matčiny strany (prarodiče, strýce a tety) znamenal také rozsudek jasné odsouzení jakéhokoli rozlišování v právním postavení manželských a nemanželských dětí. Více viz PETTITI, Louis-Edmond a kol. *La Convention européenne des droits de l'Homme. Commenatire article par article*, 2. édition. Paris: Economica, s. 316-317.

[116] Rozsudek ESLP ve věci Beldjoudi z roku 1992, A 234-A.

[117] Soud tak nepřihlédl k námitkám francouzské vlády, která zpochybnila existenci skutečného rodinného života mezi panem Beldjoudi a jeho rodinnými příslušníky především z toho důvodu, že pan Beldjoudi strávil značnou část svého dospělého života ve francouzských věznicích.

[118] Více viz ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde, 2010, s. 318-320.

sňatek.[119] Navíc v Listině není výslovně uvedeno, že by právo uzavřít manželství a založit rodinu měly pouze osoby opačného pohlaví, lze tedy předpokládat, že daná konkrétní úprava bude záležet na vnitrostátních předpisech toho kterého členského státu.

Zatímco v případě ochrany poskytované články 7 a 9 se tvůrci Listiny nechali inspirovat ustanoveními EÚLP, ve článku 33 přináší Listina ochranu nad rámec Úmluvy, když zakotvuje **právní, hospodářskou a sociální ochranu rodiny** (čl. 33 odst. 1). Dále pak stanoví, že „*v zájmu zachování **souladu mezi rodinným a pracovním životem** má každý právo na ochranu před propuštěním z důvodu spojeného s mateřstvím a právo na placenou mateřskou dovolenou a na rodičovskou dovolenou po narození nebo osvojení dítěte*“ (čl. 33 odst. 2). Daný článek dává ochraně rodinných práv vyjádřených v Listině sociální rozměr,[120] který figuroval již v Evropské sociální chartě (ostatně ustanovení odst. 1 je založeno na znění článku 16 Evropské sociální charty, zatímco ustanovení odst. 2 je inspirováno jak jejími články 8 a 27, [121] tak i směrnicemi Rady 92/85/EHS a 96/34/ES) a který v Úmluvě chybí.

Zmiňované tři články Listiny se ochranou rodiny zabývají explicitně, nicméně v samotném dokumentu bychom mohli najít více ustanovení relevantních k danému tématu. Jedná se buď o obecně koncipované články, jakým je např. čl. 21 stanovující **zákaz jakékoli diskriminace,**[122] čl. 22 zajišťující **kulturní, náboženskou a jazykovou rozmanitost** nebo čl. 23 hovořící o nutnosti zajistit **rovnost žen a mužů** ve všech oblastech života včetně zaměstnání, práce a odměny za práci. Tento článek ovšem obsahuje i druhý odstavec, který svým obsahem[123] může budit jisté kontroverze, protože sám do jisté míry popírá

---

[119] GOUTTENOIRE, Adeline. La double protection de la famille en Europe à partir des textes de référence. *Informations sociales*, 2006, č. 129, s. 36.

[120] Tamtéž.

[121] Článek 16 revidované Evropské sociální charty stanoví, že: „*rodina jakožto základní jednotka společnosti, má právo na vhodnou sociální, právní a hospodářskou ochranu k zajištění svého plného rozvoje*.“ Čl. 8 deklaruje ochranu zaměstnaných žen v případě mateřství a čl. 27 říká, že „*všechny osoby s povinnostmi k rodině a sosby, které jsou nebo si přejí být zaměstnány, mají právo tak činit, aniž by byli diskriminováni, pokud možno bez konfliktu mezi jejich zaměstnáním a rodinnými povinnostmi.“*

[122] I tento článek byl inspirován ustanoveními EÚLP (čl. 14) a použije se v rozsahu, v jakém mu odpovídá. Je ovšem třeba zdůraznit, že čl. 21 odst. 1 Listiny nezakládá žádné další pravomoci členského státu přijímat antidiskriminační právní předpisy v oblastech pravomoci členského státu nebo v soukromé sféře. Zákaz diskriminace je zde nahlížen pouze ze strany orgánů a institucí EU při výkonu pravomocí, které jí jsou svěřeny Smlouvami, a ze strany členských států pouze v případě, že provádějí právo EU (podrobněji viz SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1166-1167.

[123] Článek 23 odst. 2: „*Zásada rovnosti nebrání zachování nebo přijetí opatření poskytujících zvláštní výhody ve prospěch nedostatečně zastoupeného pohlaví.*“ Odpovídá tak vlastně znění čl. 157 odst. 4 SFEU, podle něhož „*s ohledem na zajištění úplné rovnosti mezi muži a ženami v profesním životě nebrání zásada rovného zacházení členskému státu zachovat nebo zavést opatření k poskytující zvláštní výhody pro usnadnění profesní činnosti méně zastoupeného pohlaví nebo pro předcházení či vyrovnávání nevýhod v profesní kariéře*.“

deklarovanou rovnost zacházení povolením tzv. pozitivních opatření.[124] Jejich využití má ovšem své limity, které ve svých rozhodnutích ve věci *Kalanke*[125] nebo *Marshall*[126] judikoval Soudní dvůr EU. Podle Soudního dvora proto není možné upřednostnit automaticky uchazečku-ženu, která má stejné kvalifikační předpoklady jako mužský uchazeč pouze z toho důvodu, že dotyčné pracovní místo bývá častěji obsazováno muži a ženské zaměstnankyně jsou v dané oblasti méně početné, na druhé straně je pozitivní opatření přípustné, pokud budou mužští kandidáti posuzováni na základě objektivních kritérií a budou mít možnost uspět.

Kromě těchto obecných článků obsahuje Listina i články, které se vztahují na jednotlivé členy rodiny – čl. 24 v sobě zahrnuje **práva dítěte**, zejména právo na ochranu a péči nezbytnou pro jeho blaho, právo na svobodné vyjadřování názorů a na přihlédnutí k nim v záležitostech, které se dítěte dotýkají (odst. 1)[127] a právo na pravidelné osobní vztahy a na přímý styk s oběma rodiči, není-li to v rozporu se zájmy dítěte (odst. 3). Především naposledy zmiňované ustanovení bude relevantní v případě právních předpisů týkajících se rodinného práva s mezinárodním prvkem vydávaných Unií na základě čl. 81 odst. 3 SFEU. S ochranou dětí pak souvisí i další článek Listiny, konkrétně článek 32 **zakazující dětskou práci a zakotvující ochranu mladých lidí při práci**.

Vedle práv dítěte se v Listině objevují i ustanovení hájící **práva starších osob** na to, aby „*vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě*.“[128]

Jak vyplývá z výše uvedeného rozboru, Listina základních práv EU v sobě zahrnuje mnoho ustanovení, která se přímo či nepřímo dotýkají či mohou dotýkat ochrany rodiny v právu EU. Byť je působnost Listiny omezená a vztahuje se vlastně pouze na činnost Unie a členské státy taktéž zavazuje pouze v rozsahu, v jakém právo EU aplikují, představuje přesto další významný symbol přerodu Unie z ekonomického na občanské uskupení. Z pohledu ochrany rodiny ovšem nedochází k přílišným inovacím, neboť v podstatě všechna relevantní ustanovení již dříve existovala v jiných lidskoprávních dokumentech evropského nebo mezinárodního práva, v případě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních

---

[124] Více k otázce pozitivních opatření HAVELKOVÁ, Barbara. Pozitivní opatření k zajištění rovnosti mezi muži a ženami v právu ES. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 11, s. 385-394. Zmiňovaný článek obsahuje i rozbor relevantní judikatury, především v případech kalanke a Marshall.

[125] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. října 1995, *Eckhard Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, SbSD [1995], s. I-03051.

[126] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. listopadu 1997, *Hellmut Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, SbSD [1997], s. I-6363.

[127] Ustanovení čl. 24 čerpá převážně z Úmluvy o právech dítěte podepsané v New Yorku v roce 1989.

[128] Článek 25 Listiny, který čerpá především z článků 24 a 25 Komunitární charty základních sociálních práv pracovníků a z článku 23 revidované Evropské sociální charty, podle níž má „každá starší osoba právo na sociální ochranu.“

svobod dokonce disponujících vlastním donucovacím mechanismem v podobě Evropského soudu pro lidská práva a, jak vyplývá z rozhodnutí Soudního dvora EU, akceptovaných i na půdě ES/EU. Některá jiná práva především sociálního a pracovního charakteru byla doposud obsažena především v Komunitární chartě sociálních práv pracovníků Společenství, tedy v dokumentu právně nezávazném a zařazením do Listiny tak postoupila o stupeň výše a jako součást primárního práva se stala právně závaznými a tím i vynutitelnými.

5. Ochrana rodiny v sekundárním právu EU

Na základě ustanovení primárního práva a především v souvislosti s vývojem evropské integrace, během které je čím dál více kladen důraz na lidský rozměr Společenství, se snaha o ochranu rodiny promítla do mnoha aktů sekundárního práva. S ohledem na rozsah této práce by nebylo možné ani účelné snažit se detailně postihnout veškerou sekundární legislativu dotýkající se problematiky rodiny a její ochrany.

My se zde omezíme pouze na nejvýraznější právní instituty, které ochranu rodiny zajišťují a které byly nastíněny již v předcházejících kapitolách, především na úpravu volného pohybu a pobytu různých kategorií osob a jejich rodinných příslušníků v rámci členských zemí Unie, související s právem na sloučení rodiny. Tento institut ochrany rodiny v právu EU považujeme za natolik významný, že mu bude věnována převážná část této kapitoly.

Vzhledem k tomu, že ale toto právo bývá často doprovázeno ještě dalšími právy, o nichž bylo pojednáno v předcházejících kapitolách, bude krátce pojednáno i o právu na vzdělání dětí migrujících pracovníků, o otázce sociálního zabezpečení rodiny a o předpisech upravujících slaďování pracovního a rodinného života (byť bychom si možná mohli klást otázku, zda se v těchto případech spíše než o ochranu rodiny nejedná o její podporu). Tato pojednání však budou mít podobu pouhých krátkých exkurzů a budou tak disproporční vzhledem k částem, které se budou zabývat právem a sloučení rodiny.

5.1 Právo na sloučení rodiny[129]

Patrně nejvýznamnějším institutem zajišťujícím ochranu rodiny v rámci EU je právo na zachování celistvosti rodiny (či právo na sloučení rodiny), neboť právě ono zaručuje osobám z jiných členských států nebo ze třetích zemí pohybujícím se na území některého členského státu zůstat i nadále v úzkém kontaktu s jejich rodinami. Možnost sloučení rodiny je tak velmi významná jak z lidského hlediska pro pracovníka či jinou osobu přemisťující se na území členských států, tak i z hlediska integrace takové osoby a jeho rodiny v hostitelském státě. Sloučení rodiny je předpokladem pro výkon práv migrujícího občana i pro další práva garantovaná jeho rodinným příslušníkům.

[129] Pod tento pojem můžeme zahrnout snahu o zachování integrity rodiny pro různé kategorie osob pobývajících z různého titulu na území členských států, na které se vztahuje právo EU. V různých dokumentech bývá toto právo označováno různě – sloučení rodiny, zachování celistvosti rodiny, sjednocení rodiny apod. Byť je pojem sloučení rodiny pojmem, který v sobě obsahuje směrnice 2003/86/ES, domnívám se, v souladu se zahraniční literaturou, že tento pojem můžeme použít i pro ostatní kategorie osob než jen pro státní příslušníky třetích států vymezené ve zmiňované směrnici. Takto jej budu užívat i já na následujících stranách s tím, že se, nebude-li to výslovně v textu zmíněno, nebude omezovat pouze na ustanovení směrnice 2003/86/ES, ale bude chápán v širším slova smyslu jako právo na zachování integrity rodiny.

Právo na sloučení rodiny je dnes v právu EU upraveno na několika úrovních pro různý okruh osob: pro občany Unie a členy jejich rodin je úprava sloučení rodiny zahrnuta do směrnice 2004/38/ES (ta se uplatní i v případě slučování rodin příslušníků států tvořících Evropský hospodářský prostor na základě Dohody se zeměmi Evropského hospodářského prostoru),[130] slučování rodin státních příslušníků třetích zemí je ošetřeno směrnicí 2003/86/ES. Speciální úpravu pro slučování rodin příslušníků třetích států dlouhodobě pobývajících rezidentů pak obsahuje směrnice 2003/109/ES. Speciální úpravy existují i pro případ sloučení rodiny u některých dalších skupin občanů třetích zemí – jedná se např. o směrnici 2004/114/ES o podmínkách přijetí státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměny žáků, neplaceného výcviku nebo dobrovolnické služby nebo směrnici 2005/71/ES pro zajištění přijímání vědeckých pracovníků do zemí EU.

5.1.1 Občané EU a jejich rodinní příslušníci - směrnice 2004/38/ES[131]

Sjednocování rodin občanů Unie je v současné době upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která byla přijata jen dva dny před vstupem České republiky do Evropské unie, tedy dne 29. dubna 2004.[132] Nahradila řadu jiných norem, které dříve poměrně složitě upravovaly celou materii pro každou kategorii občanů Unie zvlášť,[133] a tudíž zpřehlednila a zjednodušila roztříštěnou úpravu svobody pohybu a pobytu občanů EU. Oproti dosavadnímu stavu také přinesla několik změn, rozšířila např. definici rodinných příslušníků o registrovaného partnera, pokud takové partnerství hostitelský stát uznává za ekvivalentní manželství. Další novinkou byla možnost získání trvalého pobytu v hostitelském státě za méně než za pět let.[134]

---

[130] Směrnice 2004/38/ES sice primárně nerozlišuje, zda jsou i rodinní příslušníci občany Unie nebo občany třetího státu, přesto bude tato otázka v některých případech podstatná. V případě, že rodinní příslušníci občana Unie usilujícího sloučení rodiny jsou státními příslušníky třetího státu, bude se postup v jejich případě odvíjet od toho, zda dotyčný občan Unie sám využil práva volného pohybu nebo ne. V prvním případě se na něj budou vztahovat předpisy EU a tím i směrnice 2004/38/ES, v opačném případě se však budou rodinní příslušníci takového občana nacházet mimo osobní působnost předpisů Unie a v jejich případě bude postupováno podle vnitrostátních cizineckých předpisů.

[131] Detailně směrnici rozebírá např. OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 19-26. Z cizojazyčné literatury nabízí detailní vhled do problematiky CARLIER, Jean-Yves. Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38. *Cahiers de droit européen*, 2006, roč. 42, č. 1-2, s. 14-34.

[132] Povinnost implementovat ji do svých národních právních řádů měly členské státy do 30. června 2006.

[133] Blíže k úpravě před vydáním směrnice GOLDNER, Iris. Family Reunification of European Community Nationals. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2005, roč. 1, s. 163 [cit. 14. ledna 2012] Dostupné na <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=33293>.

[134] OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 20.

5.1.1.1 Osobní působnost směrnice

Směrnice upravuje primárně práva občanů EU, v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora se však nevztahuje na státní příslušníky státu pohybující se pouze v rámci svého domovského státu a nevyužívající tak reálně práva na volný pohyb v rámci Společenství.[135]Zároveň jsou však práva pohybu a pobytu garantována také rodinným příslušníkům občanů Unie, přičemž sama směrnice obsahuje legální definici rodinných příslušníků. Podle čl. 2 odst. 2 je za rodinného příslušníka považován:

a) manžel nebo manželka občana Unie
b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu
c) potomci občana Unie nebo jeho manžel/ky nebo partnera/ky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami
d) předci občana Unie nebo jeho manžela/ky či partnera/ky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami.

Definice rodinného příslušníka, kterému bude náležet právo na volný pohyb a pobyt na území jiného než domovského členského státu, je poměrně omezená, srovnáme-li nakonec přijatou úpravu s původními návrhy.[136] K určitému posunu sice došlo v případě zařazení registrovaných partnerů mezi rodinné příslušníky, praktický dosah tohoto ustanovení je však poněkud diskutabilní, neboť výhody uzavřeného registrovaného partnerství se uplatní jen v případě, kdy bude registrovaný partner občana EU doprovázet do členských států, které uznávají registrované partnerství za rovnocenné manželství. V ostatních členských zemích registrovaný partner za rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 odst. 2 považován nebude a svá práva bude moci uplatnit jen v intencích čl. 3. Bude tak v podstatě postaven naroveň nesezdanému partnerovi žijícímu s občanem Unie v řádně doloženém trvalém vztahu. Statut „rodinného příslušníka“ nezískali ani druh/družka žijící s občanem Unie v nesezdaném soužití, omezena byla definice i co se týká potomků občana Unie nebo jeho manžela či partnera, u kterých zůstala zachována podmínka věkové hranice a toho, aby se jednalo o vyživovanou osobu.

[135] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. července 2002, *D'Hoop proti Office national de l'emploi*, C -224/98, SbSD [2002], s. I-6191.
[136] Viz kapitola 3.1.

Nicméně i v případě, že se členové rodiny občana Unie nevejdou do definice vymezené v článku 2, může jim být hostitelským státem povoleno právo na sloučení rodiny na základě čl. 3, který uvádí, že hostitelský stát usnadňuje v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt

a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 odst. 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana o ně,
b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah

V těchto případech má hostitelský stát povinnost pečlivě přezkoumat a posoudit osobní poměry těchto osob a na základě toho potom povolit či zamítnout jejich vstup na své území. V případě, že je jeho rozhodnutí zamítavé, je povinen je řádně odůvodnit.[137]

Vzhledem k osobní působnosti směrnice 2004/38/ES je třeba ještě jednou upozornit na fakt, že se tento předpis vztahuje pouze na občany EU, kteří využili svého práva pohybu v rámci Unie, a na jejich rodinné příslušníky, a z jeho působnosti jsou naopak vyjmuti všichni ti, kteří tohoto práva nikdy nevyužili. Dochází tak k poněkud paradoxní situaci, kdy proces sloučení rodiny občana členského státu, který využil práva na pohyb v rámci Společenství, bude výrazně snazší než sloučení rodiny občana, který nikdy nevycestoval za hranice své země do jiného členského státu Unie. V případě, že by se k takovému občanovi chtěli přistěhovat jeho rodinní příslušníci, občané nečlenského státu Unie a pobývající mimo Unii, museli by projít běžným imigračním řízením, zatímco na rodinné příslušníky prvně zmiňovaného občana by se vztahovala ustanovení směrnice 2004/38/ES.[138] Této nerovnosti a v podstatě diskriminace jedné skupiny občanů členských států a jejich rodinných příslušníků si povšiml již generální advokát L. A. Geelhoed, když ve svém stanovisku ve věci Jia konstatoval, že *„založit právo pobytu pouze na náhodném faktoru státního příslušníka členského státu, který se přestěhoval do jiného členského státu, je jednak svévolné, a jednak nespravedlivé, jelikož to vytváří nerovnost ve vztahu k občanům Společenství, kteří nevyužili*

[137] OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 22.
[138] PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 190.

tohoto práva, a ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří nemají tu výhodu, že jsou příbuznými migrujícího občana Společenství.“[139]

Tato „obrácená diskriminace“[140] však vychází z toho, že na postavení jedné (zvýhodněné) skupiny občanů Unie a jejich rodinných příslušníků dopadá právo EU, zatímco na druhou skupinu se nevztahuje.[141] Členské státy ji však mohou na základě vlastního uvážení odstranit tím, že obě skupiny občanů a jejich rodinných příslušníků zrovnoprávní v rámci svých vnitrostátních předpisů.[142]

5.1.1.2 Práva rodinných příslušníků občanů Unie

Od vztahu k občanovi Unie se budou také odvíjet práva, která jsou rodinným příslušníkům občana ve směrnici 2004/38/ES přiznána – právo vstupu na území hostitelského státu a pobyt v něm v délce nepřesahující tři měsíce, pobyt v délce mezi třemi měsíci a pěti lety a trvalý pobyt. Tato práva jsou rodinným příslušníkům, kteří jsou cizími státními příslušníky, přiznána pouze derivativně, jejich uplatnění a výkon tak závisí na uplatňování práva volného pohybu ze strany občana Unie.

Co se týká samotných práv rodinných příslušníků jako sekundárních beneficientů, získají tito na základě čl. 4 – 6 **právo vstoupit na území členského státu a pobývat zde po dobu kratší než tři měsíce**. Pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, platí povinnost mít s sebou platný cestovní pas a za předpokladu, že podléhají vízové povinnosti,[143] jsou povinni na základě požadavku členského státu předložit při vstupu na území hostitelského státu také vstupní vízum, příp. platnou pobytovou kartu.

---

[139] Soudní dvůr: Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 27. dubna 2006, *Yunying Jia proti Migrationsverket*, C-1/05, SbSD [2007], s. I-00001, bod 75.

[140] „Obrácenou“ je tento typ diskriminace zván proto, že je znevýhodněna neočekávaná skupina osob. Více viz

[140] PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 191-192.

[141] Tak byl rozdílný přístup odůvodněn např. v rozsudku Metock, v níž se v odůvodnění rozsudku mimo jiné říká, že „*podle ustálené judikatury pravidla Smlouvy v oblasti volného pohybu osob a akty přijaté k jejich provedení, nelze použít na činnosti, které nevykazují žádnou spojitost s jakoukoli ze situací upravených právem Společenství a jejichž všechny relevantní prvky se nacházejí uvnitř jednoho členského státu.*“ Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 25. července 2008, *Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, SbSD [2008], s. I-06241, bod 77.

[142] PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 191-197.

[143] Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 81, 21. března 2001. V případě Spojeného království a Irska je vízová povinnost upravena vnitrostátními předpisy.

Víza se udělují bezplatně[144] a zrychleným postupem tak, aby byla vydána v co nejkratší lhůtě. Nemá-li občan EU nebo rodinný příslušník třetí země potřebné doklady, příp. nezbytná víza, musí mu členský stát poskytnout veškeré možnosti, aby je v přiměřené lhůtě získal nebo aby jinak prokázal, že se na něj vztahuje právo volného pohybu a pobytu (čl. 5 odst. 4). Některé členské státy právo pobytu po implementaci směrnice do svých právních řádů podmiňovaly požadavkem, aby rodinný příslušník ze třetí země vstoupil do země zákonným způsobem, nebo právo pobytu spojují s délkou platnosti vstupního víza. Směrnice 2004/38/ES však tuto otázku neřeší a ani členskému státu neumožňuje takovou podmínku uplatnit.[145] Ve věci *MRAX* Soudní dvůr judikoval, že případné odmítnutí vstupu příslušníka třetího státu na své území z důvodu, že nemá platný osobní průkaz, pas nebo vstupní vízum je v rozporu s komunitárním právem, pokud dotyčná osoba jinak prokáže svou totožnost a skutečnost, že je v manželském svazku s občanem EU, což platí i pro situaci, kdy by manžel/ka občana Unie měli být vyhoštěni z důvodu, že na území členského státu pobývají neoprávněně.[146]

Rozhodnutí ve věci *MRAX* ovšem nebylo rozhodně jediným rozhodnutím, v němž se jednalo o otázce podmínky legálního vstupu na území členského státu. Hned o rok později bylo rozhodnuto v jiné věci odlišně, když Soudní dvůr ve věci *Akrich*[147] podpořil tezi o podmínce předchozího legálního pobytu státního příslušníka na území jiného členského státu, čímž došlo k rozdvojení rozhodovací praxe a tím i k vytvoření určité právní nejistoty v této věci.[148] Konečné rozhodnutí v této záležitosti do jisté míry padlo až s vynesením rozsudku *Metock*.[149] Soud v něm podpořil linii načrtnutou již v rozhodnutí MRAX, když judikoval, že v případě rodinných příslušníků Unie žádné ustanovení směrnice 2004/38/ES nepodmiňuje její použití skutečností, že předtím pobývali v některém členském státě (čl. 49). Právě naopak, podle soudu dává tato směrnice všem v ní vyznačeným státním příslušníkům třetích zemí právo na vstup a na pobyt v členském státě bez rozlišení podle toho, zda tento státní příslušník

---

[144] Bezplatně nebo za poplatek, který není vyšší než poplatek, který by museli uhradit občané daného státu, jsou vydávány všechny doklady a potvrzení upravené ve směrnici tak, aby nedošlo k diskriminaci na základě čl. 18 SFEU.

[145] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V Bruselu dne 10.12.2008. KOM(2008)840 v konečném znění.

[146] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 25. července 2002, *MRAX v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, SbSD [2002], s. I-6591.

[147] Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 23. září 2003, *Secretary of State of Home Departement proti Hacene Akrich*, C-109/01, SbSD [2003], s. I-09607.

[148] PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel (eds). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 180.

[149] Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 25. července 2008, *Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, SbSD [2008], s. I-06241.

již někdy legálně pobýval v jiném členském státě či nikoli (bod 54) a dokonce se může vztahovat i na situaci, kdy státní příslušníci třetích zemí v členském státě liž legálně nepobývají (bod 52).

Podobně jako občané Unie budou mít jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, právo pobytu po dobu až tří měsíců na území hostitelského státu v případě, že tohoto občana doprovázejí nebo následují a mají platný cestovní pas. Právo pobytu kratší než tři měsíce bude občanům EU a jejich rodinným příslušníkům náležet, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu (čl. 14 odst. 1).

Poněkud složitější je úprava **práva pobytu delšího než tři měsíce**, neboť takový pobyt již může být ze strany hostitelského státu podmíněn splněním určitých podmínek. Především zde dochází k rozlišení mezi ekonomicky aktivními (tedy zaměstnanými nebo samostatně výdělečně činnými) a ekonomicky neaktivními osobami. Důvodem takového rozlišení pak je ochrana před potenciálním neúměrným zatěžováním sociálních systémů členských států. Pobyt ekonomicky neaktivní osoby tak je podmíněn dispozicí dostatečnými finančními prostředky pro tuto osobu a její rodinné příslušníky a uzavřením zdravotního pojištění (čl. 7 odst. 1 písm. b) a c). Právo pobývat na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce tak mají pouze občané EU, kteří:

a) jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými,[150] nebo
b) disponují dostatečnými finančními prostředky pro sebe a svou rodinu a jsou účastníky zdravotního pojištění, nebo
c) jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, jsou účastníky zdravotního pojištění a mají dostatečné finanční prostředky pro sebe a svou rodinu, nebo
d) jsou rodinnými příslušníky, kteří doprovázejí nebo následují občana EU, který splňuje některou z výše uvedených podmínek,

a jejich rodinní příslušníci s výjimkou rodinných příslušníků studentů ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. c). V jejich případě bude za rodinného příslušníka považován pouze jeho manžel/ka, registrovaný partner/ka a nezaopatřené děti.

[150] V případě, že taková není schopna pracovat z důvodu nemoci nebo úrazu, je nedobrovolně zaměstnaná déle než rok a je jako taková vedena na úřadu práce nebo je řádně zapsána po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jako nedobrovolně zaměstnaná, nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stala nedobrovolně nezaměstnanou, zůstane jí zachováno postavení zaměstnance nebo samostatně výdělečně činné osoby.

Unijním občanům a jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou sami občany Unie, může být členským státem pro případ pobytu delšího než tři měsíce stanovena povinnost registrace u kompetentních vnitrostátních orgánů, během níž budou muset doložit nějakou skutečnost opravňující je k pobytu v hostitelském státě.[151] Po splnění této povinnosti jim bude vydáno potvrzení o registraci (které je ovšem jen deklaratorní povahy, protože členské státy při splnění všech podmínek stanovených směrnicí nemají právo potvrzení nevydat). Oproti tomu rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky členského státu Unie, podléhají v případě pobytu delším než tři měsíce povolovací proceduře, na jejímž základě je jim vydána tzv. pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie (čl. 10), která platí po dobu předpokládaného pobytu osoby v daném státě, nejdéle však pět let ode dne vydání. Její platnost není dotčena dočasnou nepřítomností osoby, ta však nesmí přesáhnout šest měsíců v roce, popř. nepřítomností delší z důvodů vyjmenovaných ve čl. 11 odst. 2.

Pobývá-li občan Unie legálně na území členského státu nepřetržitě po dobu pěti let, vzniká mu **právo trvalého pobytu**. To vzniká i jeho rodinným příslušníkům, kteří nejsou příslušníky členského státu a s občanem Unie v hostitelském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.[152] Délku pobytu v hostitelském státě vyžadovanou pro nabytí trvalého pobytu je možné zkrátit při splnění podmínek specifikovaných v čl. 17.[153] Rodinní příslušníci občana Unie, který na základě čl. 17 odst. 1 získal právo trvalého pobytu, jej nabydou také. Již nabyté právo z trvalého pobytu lze pozbýt pouze v důsledku nepřítomnosti na území hostitelského státu po dobu delší než dva po sobě jdoucích roky.

Kromě odvozených práv volného pohybu a pobytu jsou směrnicí rodinným příslušníkům občanů Unie zajištěna i další **související práva, jejichž cílem je především napomáhat lepší integraci těchto osob do hostitelského státu**. Podle čl. 23 tak získávají rodinní příslušníci občana Unie, kteří mají na území hostitelského státu právo pobytu nebo trvalého pobytu, zároveň **právo přijmout zaměstnání nebo být samostatně výdělečně činnými.**[154] Kromě toho se na tyto rodinné příslušníky, stejně jako na samotné unijní občany,

---

[151] U občana Unie jako prvotního beneficienta se může jednat např. o předložení pracovní smlouvy nebo potvrzení dispozice dostatečnou finanční rezervou, u jeho rodinného příslušníka potom např. o prokázání příbuzenského vztahu k občanovi Unie, popř. potvrzení o registraci občana EU, jehož je žadatel rodinným příslušníkem. Blíže OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 23.

[152] O nepřetržitosti pobytu platí to samé jako u práva na pobyt delší než tři měsíce. Rodinnému příslušníkovi, který je občanem třetí země, bude na jeho žádost vydána tzv. karta trvalého pobytu.

[153] Důvodem pro zkrácení požadované délky pobytu může být např. odchod do starobního nebo předčasného důchodu nebo trvalá pracovní neschopnost po alespoň dvou letech zaměstnání nebo výkonu samostatné výdělečné činnosti.

[154] Toto právo přejala směrnice ze zrušeného čl. 11 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, který stanovil, že „*manžel nebo manželka a děti mladší 21 let nebo závislí na*

vztahuje **právo na stejné zacházení** jako se státními příslušníky hostitelského státu, vyjma přiznání nároku na některé dávky sociální pomoci v prvních třech měsících pobytu či na jiné příspěvky uvedené v čl. 24 odst. 2.

Směrnice 2004/38/ES upravuje kromě práva na svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků i **podmínky a okolnosti omezení práva vstupu a pobytu občana nebo jeho rodinného příslušníka na území hostitelského členského státu**. Taková omezení volného pohybu osob jsou však uplatňována velmi zřídka a vždy pouze z taxativně stanovených důvodů, tj. z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví v souladu se zásadou přiměřenosti a výlučně na základě osobního chování dotyčné osoby. Osobní chování dotyčného jednotlivce pak musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.

Nejzávažnější formou omezení práva volného pohybu a pobytu občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka je vyhoštění. I to je možné jen z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti a před tím, než se k němu hostitelský stát odhodlá, je povinen vzít v úvahu veškeré okolnosti konkrétního případu včetně délky pobytu dané osoby na jeho území, věku nebo rodinné či ekonomické situace. Významným faktorem posilujícím práva občanů a jejich rodinných příslušníků před vyhoštěním je přitom délka pobytu v hostitelském státě – obecně platí, že je snazší vyhostit osobu s právem pobytu do pěti let než osobu s právem trvalého pobytu, a to bez ohledu na její státní příslušnost. Stejně tak je třeba závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo bezpečnosti pro vyhoštění občana Unie, který měl posledních deset let pobyt v hostitelském státě nebo je nezletilý (ledaže by jeho vyhoštění bylo v nejlepším zájmu dítěte). Proti vyhoštění je také možno využít mnoha procedurálních záruk ochrany uvedených ve směrnici.

5.1.1.3 Zachování práva rodinných příslušníků v případě jejich oddělení od občana Unie

Již bylo zmíněno, že práva rodinných příslušníků zaručená touto směrnicí, jsou právy odvozenými, založenými vztahem konkrétní osoby rodinného příslušníka k nositeli prvotních práv, občanu Unie. Zdálo by se proto logické, že v okamžiku, kdy vztah mezi občanem a jeho rodinným příslušníkem zanikne, zanikne i odvozené právo rodinného příslušníka. Směrnice však tyto situace upravila tak, aby k automatickému zániku práv nedocházelo, a to odlišně pro rodinné příslušníky mající občanství některého členského státu a odlišně pro rodinné

---

státním příslušníkovi členského státu, který vykonává na území jiného členského státu zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost, jsou oprávněni k přístupu k jakémukoli zaměstnání na celém území stejného státu, a to i pokud nejsou státními občany žádného členského státu.“

příslušníky se státní příslušností třetí země. Obecně můžeme říci, že rodinní příslušníci, občané některého členského státu, o svá práva zánikem vztahu k občanovi Unie svá práva založená směrnicí, nepřijdou. Odlišně na tom ovšem budou státní příslušníci třetího státu (následující informace se budou vztahovat vždy pouze k rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky některého členského státu Unie).

V případě **úmrtí občana Unie nebo jeho odjezdu z hostitelské země** nevede nastalá situace ke ztrátě práva pobytu těch jeho rodinných příslušníků, kteří v hostitelském státě pobývali spolu s občanem nejméně rok před jeho smrtí. Nezískali-li však sami ještě právo trvalého pobytu, je jejich právo dalšího pobytu na území hostitelského státu podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží a že mají uzavřeno zdravotní pojištění nebo jsou v hostitelském státě považováni za rodinné příslušníky osoby splňující uvedené požadavky. Takovým rodinným příslušníkům bude zachováno jejich právo, ale výlučně na osobním základě (čl. 12 odst. 1).

Stejně tak nepovede úmrtí nebo odjezd občana Unie ke ztrátě práva pobytu jeho dětí ani rodiče, který o ně v hostitelském státě pečuje, bez ohledu na jejich státní příslušnost, v případě, že tyto děti pobývají a studují na území hostitelského státu (čl. 12 odst. 3).

Pro případ **rozvodu, ukončení registrovaného partnerství nebo prohlášení manželství za neplatné** platí, že nepovede ke ztrátě práva pobytu u těch rodinných příslušníků, jejichž manželství či registrované partnerství před svým zánikem trvaly alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě, nebo pokud jsou manželovi/manželce (partnerovi/partnerce), kteří nemají státní příslušnost některé členské země, svěřeny do výchovy děti občana Unie, nebo má právo na styk s nezletilým dítětem a soud rozhodl, že tento styk musí být uskutečňován po nezbytně nutnou dobu v hostitelském členském státě, nebo je-li to opodstatněno obzvlášť obtížnými okolnostmi (čl. 13). Zachování práv pobytu rodinného příslušníka je ovšem opět podmíněno jeho ekonomickou aktivitou nebo dostatečnými finančními zdroji a uzavřeným zdravotním pojištěním.

5.1.1.4 Rozšiřování práva na sloučení rodiny občana Unie v judikatuře Soudního dvora EU

Jak již bylo několikrát výše zmíněno, právo na sloučení rodiny občana EU bylo zakotveno v právu ES/EU primárně proto, aby byl usnadněn pohyb pracovníků uvnitř Společenství. Jak jsme již ukázali, okruh osob, které mohly využívat svobody pohybu v rámci Společenství, se postupně rozšiřoval, až v sobě zahrnul všechny státní příslušníky členských

států. Díky tomu došlo také k rozšiřování okruhu jejich rodinných příslušníků, kteří mohou případně uplatnit právo na sloučení, dopadá-li na jejich případ právo Společenství (viz výše).

Rozšiřování práva na sloučení rodiny se však nedělo pouze cestou rozšiřování okruhu prvotních beneficientů. Významný podíl na něm měla (a mají) i rozhodnutí Soudního dvora EU, která se v poslední době zdají být vedena jedinou myšlenkou – co nejvíce chránit rodinu a rodinná práva občanů Unie, čímž ovšem poněkud ustupuje do pozadí onen primární důvod zakotvení práva na sloučení rodiny, kterým byla od počátku evropské integrace snaha o co největší podporu přeshraničního pohybu pracovníků. Bez možnosti být následováni svými blízkými rodinnými příslušníky by s největší pravděpodobností občané Unie dali přednost zachování integrity rodiny před migrací do jiného členského státu. Proto také samotný rodinný vztah mezi občanem EU a státním příslušníkem třetí země až do nedávna nestačil k přiznání práva na sloučení rodiny, jeho podmínkou bylo usnadnění využití některé ze základních svobod vnitřního trhu. S ohledem na rozvoj základních práv občanů EU však tato podmínka ustupuje do pozadí.

Toho jsme byli svědky např. v rozsudku ve věci ***Carpenter***.[155] V něm Mary Carpenter, filipínská občanka, přijela jako návštěvník (visitor) s povolením k pobytu na šest měsíců do Velké Británie, nicméně po vypršení platnosti povolení k pobytu si nepožádala o jeho prodloužení. Zůstala však ve Velké Británii, kde se provdala za britského občana Petera Carpentera, vedoucího podniku, který prodává reklamní plochy v lékařských a vědeckých časopisech a nabízí vydavatelům těchto časopisů různé služby v oblasti správní a publikační. Tento podnik je usazen ve Spojeném království, kde jsou rovněž usazeni vydavatelé časopisů, ve kterých prodává reklamní plochy. Významná část jeho činnosti je však uskutečňována spolu s inzerenty usazenými v jiných členských státech Evropského společenství. Jako manželka britského občana si paní Carpenter v červenci 1996 zažádala o povolení k pobytu. Britské úřady však žádost zamítly a naopak rozhodly vyhoštění paní Carpenter ze země. Ta se proti tomuto rozhodnutí odvolala s tím, že nemůže být vyhoštěna, neboť jako manželka občana Unie v době, kdy je její manžel služebně pryč v jiných členských státech Unie, pečuje o jeho děti z prvního manželství a její vyhoštění by omezilo právo jejího manžela poskytovat a přijímat služby. Vláda Spojeného království se však proti tomuto ohradila s tím, že pan Carpenter má sice právo pohybovat se za účelem volného poskytování služeb po státech Unie a být tam následován členy své rodiny, to však nezakládá právo na pobyt paní Carpenter v domovském státě jejího muže, neboť pan Carpenter nevyužil právo svobodného pohybu a

[155] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. července 2002, *Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, SbSD [2002], s. I-6279.

nevycestoval ze svého členského státu do jiného členského státu, aby se tam usadil. I přesto však nakonec Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí o vyhoštění paní Carpenter představuje zásah do práva pana Carpentera na respektování rodinného života ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, patřícího mezi základní práva, jež jsou chráněna právním řádem Společenství a že článek 49 ES, ve spojení se základním právem na respektování rodinného života, musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby manželovi nebo manželce tohoto poskytovatele, kteří jsou státními příslušníky třetí země, byl odmítnut pobyt na území domovského členského státu občana Unie. [156]

Z dalších rozsudků poslední doby bychom měli zmínit především rozsudky ***Jia***[157] a ***Zhu a Chen***,[158] které významně rozšířily možnosti sloučení rodiny občanů Unie na základě pouhého příbuzenského vztahu, aniž by prokazatelně bylo ve hře usnadnění některé ze svobod volného trhu.

V případě čínské občanky paní **Yunying Jia**[159] šlo o žádost o povolení k pobytu v členském státě Unie na základě jejího příbuzenského vztahu k manželovi německé státní příslušnice pobývající na základě povolení k pobytu ve Švédsku. Paní Jia odjela do Švédska za rodinou svého syna na turistické vízum a na místě si následně zažádala o povolení k pobytu u Migrationsverket s odvoláním na svůj příbuzenský vztah se státním příslušníkem členského státu a na to, že v Číně s manželem žijí ve velmi obtížných podmínkách a bez hospodářské potřeby svého syna a jeho manželky nemohou uspokojovat své potřeby, což doložila i osvědčením svého bývalého zaměstnavatele, které dokládalo její hospodářskou závislost na synovi a snaše. Migrationsverket však žádost zamítl s tím, že stav hospodářské závislosti nebyl dostatečně prokázán, a rozhodl o navrácení paní Jia zpět do Číny, pokud neprokáže, že ji je ochoten přijmout jiný stát. Proti tomuto se paní Jia odvolala k odvolací komisi pro cizince, která se rozhodla řízení přerušit a obrátit se na Soudní dvůr EU s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. Komise se jednak dotazovala na to, zda se na případ paní Jia bude vztahovat podmínka předchozího legálního pobytu v jiném státu Unie (na to bylo Soudem odpovězeno zamítavě), a na bližší výklad pojmu „závislost na občanovi Unie nebo jeho

---

[156] Více např. Základní svobody vnitřního trhu – Volný pohyb osob – Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2008, roč. 5, č. 2, s. 134-140.

[157] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. ledna 2007, *Yunying Jia proti Migrationsverket*, C-1/05, SbSD [2007], s. I-00001.

[158] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. října 2004, *Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Departement*, C-200/02, SbSD [2004], s.I-09925.

[159] Podrobněji k případu Jia např. LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 8, s. 288-293.

manželovi/manželce.“ V této otázce Soudní dvůr rozhodl tak, že to, zda je rodinný příslušník „závislý“, „*je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka je zajištěna státním příslušníkem členského státu Společenství, který využil svobody pohybu, nebo jeho manželem či manželkou*“ (bod 35) a že tato závislost nepředpokládá existenci práva na výživné (pojetí závislosti by se tak totiž řídilo podle rozdílných vnitrostátních předpisů). Rozhodný není ani fakt, zda je dotyčná osoba schopna zajistit své potřeby vlastní výdělečnou činností (bod 36). Za účelem zjištění závislosti příbuzných v přímé vzestupné linii na manželovi/ce občana Unie musí hostitelský stát posoudit, „*zda tito rodinní příslušníci s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci nejsou schopni uspokojovat své základní potřeby, přičemž nezbytnost materiální podpory musí existovat v členském státě původu nebo státě posledního pobytu těchto příbuzných v okamžiku, kdy žádají o připojení k uvedenému příslušníkovi Společenství*“ (bod 37). Nezbytnost materiální podpory pak může být prokázána jakýmkoli způsobem.

Otázkou materiální podpory se zabýval soud i v případě **Zhu a Chen**. Manželé Chen mající čínské občanství, pracovali pro čínský podnik usazený v Číně a pan Chen v rámci svého povolání podnikal časté cesty do zahraničí, především do Spojeného království. V roce 1998 se manželům v Číně narodilo první dítě. V roce 2000 byla paní Chen opět těhotná. V květnu odjela do Spojeného království, odkud v červenci vycestovala do Irska, kde se jí v září narodila dcera Catherine, která tím v souladu s irskými zákony získala irské státní občanství. Matka i s dcerou se následně vrátily do Spojeného království, kde se usadily a kde paní Chen také zažádala o povolení k dlouhodobému pobytu pro svou dceru jako občanku členského státu a pro sebe jako její matku, na níž je dcera citově i materiálně zcela závislá. Tato žádost byla ze strany britských úřadů zamítnuta s tím, že Catherine je příliš malá na to, aby vykonávala práva vyplývající z SES a že paní Chen není podle vnitrostátních předpisů Spojeného království osobou oprávněnou k pobytu v zemi.

Soudní dvůr rozhodl, že právo pobývat na území členských států podle čl. 18 odst. 1 SES je přiznáno přímo každému občanu Unie a nemůže tak být upíráno ani nezletilému dítěti (bod 26). Irelevantní bylo podle soudu i to, že sama Catherine nedisponuje vlastními finančními prostředky, aby se nestala zátěží pro sociální systém, neboť rozhodující je, že tyto prostředky má prostřednictvím své matky, která o ni pečuje (bod 30). Zamítnut byl i argument zneužití práva Unie tím, že paní Chen záměrně odjela do Irska porodit, protože chtěla, aby její dcera získala irské státní občanství, neboť vymezení podmínek nabytí a pozbytí státní příslušnosti spadá do pravomoci každého státu a nadto v průběhu řízení žádná ze stran nezpochybnila legalitu nabytí irské státní příslušnosti ze strany Catherine (body 37, 38).

Soud se vyjádřil i k právu pobytu samotné paní Chen. Z dřívější judikatury totiž vyplývalo, že to, zda vyživovaný rodinný příslušník občana Unie má právo na sloučení s tímto občanem unie, závisí na faktické situaci. V daném případě nastala opačná situace, tedy vznikla materiální závislost občana Unie na státním příslušníkovi členského státu, která není prvotně předpisy Společenství upravena. Nicméně z věci logicky vyplývá, že aby bylo nezletilému dítěti umožněno vykonávání jeho práv jakožto občanovi Unie, musí mít právo být doprovázeno osobou, která o něj pečuje (bod 45).

Podobně se Soudní dvůr vyjádřil i ve věci **Zambrano.**[160] I v tomto případě byla práva (konkrétně právo na pobyt a s ním související pracovní povolení) státního příslušníka třetího státu odvozována od jeho příbuzenského vztahu k nezletilým dětem, které svým narozením na území Belgie získaly belgické státní občanství. G. Ruiz Zambrano s manželkou a jedním dítětem přijeli v dubnu 1999 do Belgie, kde si zažádali o azyl. Jejich žádost byla zamítnuta, přesto rodina v Belgii zůstala a v roce 2001 získal pan Zambrano zaměstnání, byť neměl pracovní povolení. Manželům se zatím v Belgii narodily dvě děti, které získaly belgické státní občanství (jako jediné z rodiny se tak staly občany EU). V roce 2006 bylo při kontrole zaměstnavatele pana Zambrana zjištěno, že tam dotyčný pracuje bez povolení, a byl mu ukončen pracovní poměr. Pan Zambrano si tedy zažádal o přiznání nároku na podporu v plné nezaměstnanosti, která byla belgickými úřady zamítnuta, neboť žadatel nesplnil podmínky pro její získání předepsané vnitrostátními právními předpisy pro pracovníky cizince. Pan Zambrano se proti tomuto odvolal s tím, že své právo na pobyt a pracovní povolení vyvozuje přímo z práva EU jakožto příbuzný v přímé vzestupné linii dítěte, které je státním příslušníkem členského státu, což ho také zprošťuje povinnosti mít pracovní povolení. Své stanovisko mimo jiné odvozoval právě od rozhodnutí Soudního dvora v případu Zhu a Chen.

Již na první pohled však bylo patrné, že srovnání s případem Zhu a Chen má jisté mezery, především proto, že děti pana Zambrana jako občané Unie nikdy neuplatnily své právo svobodného pohybu, neboť neopustily území svého rodného státu (na rozdíl Catherine Zhu, která ze svého domovského státu Irska vycestovala do sousedního Spojeného království). Z logiky věci by se na ně tedy nemělo právo Unie vůbec vztahovat.

Nicméně podle soudu mají obě děti jako belgičtí státní příslušníci status občanů Unie podle čl. 20 SFEU (bod 40), který je předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států. Proto také aplikace čl. 20 SFEU brání přijímání aplikaci takových

[160] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. března 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi*, C-34/09 (dosud nezveřejněno, dostupné pouze na: < http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=cs>). Blíže k danému rozsudku také POMAHAČ, Richard. Soudní dvůr EU: Odvozené právo na pracovní povolení. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 15, s. 565-566.

vnitrostátních opatření, v jejichž důsledku by občané Unie byli připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části svých práv plynoucích jim z unijního občanství (bod 42). Odepření práva na pobyt osobě, která je státním příslušníkem nečlenského státu Unie na území členského státu, v němž žijí její děti nízkého věku, které jsou příslušníky tohoto členského státu, jakož i odmítnutí vydat této osobě pracovní povolení, by ve svém důsledku bránily dětem pana Zambrana využívat jejich práva občanů Unie, neboť by v důsledku vyhoštění rodičů nutně musely odejít ze země s nimi (body 44, 45).

Jak tedy vyplývá z výše uvedených rozsudků Soudního dvora, došlo v posledních letech k významnému rozšíření subjektů, kterým evropské právo umožňuje za jistých okolností získat právo na pobyt na území členských států z titulu jejich závislosti na občanovi Unie nebo jeho manželovi nebo manželce, stejně jako to umožňuje rodičům nezletilých dětí, které mají z důvodu svého narození na území některého z členských států unijní občanství. Přitom je významně posílen institut evropského občanství a zároveň posílena i práva rodinných příslušníků občanů Unie na sloučení rodiny pouze na základě příbuzenského vztahu. Otázkou samozřejmě zůstává, zda bude Soudní dvůr v daném trendu pokračovat a zda přílišné rozšíření práva na sloučení rodiny nepovede ke zneužívání tohoto institutu.

5.1.2 Právo na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí podle směrnice 2003/86/ES

Na území EU ovšem nežijí pouze občané členských států a jejich rodinní příslušníci, ale pobývají zde také státní příslušníci ze třetích zemí. Ani jim není v případě legálního pobytu právem EU odpíráno právo na sloučení rodiny, jak ostatně dokazuje směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.[161]

Pojem „sloučení rodiny“ jsme v této práci používali i pro sjednocení rodin občanů podle směrnice 2004/38/ES, byť v této směrnici používán není.[162]Samotný pojem je definován pouze ve směrnici 2003/86/ES v čl. 2 písm. d). „Sloučením rodiny“ pro potřeby dané směrnice se tak rozumí *„vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího 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*.“ Je zvláštní,

[161] Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3. října 2003, s. 0012-0018. Směrnice se neaplikuje v případě Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, Irska a Dánska.

[162] Při jeho používání v případech rodinných příslušníků občanů Unie jsme vycházeli jednak z obsahu pojmu, jednak z cizojazyčné literatury, v níž je tento pojem taktéž v tomto smyslu používán.

že definice jako by předpokládala, že osoba usilující o sloučení vstoupí na území členského státu až v okamžiku, kdy už na jeho území pobývá člen jeho rodiny, nicméně preambule směrnice v bodu 7 uvádí, že členské státy by měly být schopny použít tuto směrnici také v případě, že členové rodiny vstupují do členského státu společně.

Ideově směrnice navazuje na zasedání summitu v Tampere, které probíhalo v říjnu 1999. Právě zde byl vznesen požadavek spravedlivého zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Podle závěrů zasedání by politika integrace měla směřovat k tomu, aby státním příslušníkům třetích zemí byly přiznány práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů Evropské unie.[163] Sama směrnice se ve své preambuli také hlásí k dodržování závazku chránit rodinu a respektovat rodinný život v souladu s hlavními evropskými lidskoprávními dokumenty – se článkem 8 EÚLP a s Listinou základních práv EU.

Právo na sloučení rodiny představuje jeden z hlavních nástrojů ochrany rodiny, neboť teprve sloučení rodiny umožňuje přistěhovalcům faktické fungování rodinného života. To podle čl. 4 preambule směrnice napomáhá integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudružnost. Tuto integraci by podle preambule mělo podpořit i udílení právního postavení nezávislého na právním postavení osoby usilující o sloučení rodiny ostatním rodinným příslušníkům tak, aby jim toto postavení zůstalo i po případném zániku jejich vztahu k osobě usilující o sloučení z důvodu rozpadu manželství či partnerství.[164]

Směrnice 2003/86/ES však byla považována za jakýsi první stupeň harmonizace práva ES/EU na tomto poli, nicméně po svém přijetí vzbuzovala spíše rozpaky a sklízela kritiku jak ze strany nevládních organizací pro příliš nízkou úroveň harmonizace, tak i ze strany některých členských států, které naopak ve snaze co nejvíce omezit příliv cizích státních příslušníků na své území požadovaly přijetí takových změn, které by jim umožnily vymezit další podmínky vyžadované pro sloučení.[165]

---

[163] Tamtéž, odstavec 3 preambule.
[164] Tamtéž, odstavec 15 preambule .
[165] Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011)735 v konečném znění, s. 1.

5.1.2.1 Osobní působnost směrnice

Rozsah osobní působnosti směrnice je vymezen dvěma způsoby – pozitivně a negativně. Podle **pozitivního vymezení** bude mít právo na sloučení rodiny pouze osoba, která je státním příslušníkem třetí země a splňuje tři základní podmínky podle čl. 3 odst. 1:

1) je držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti nejméně jeden rok s tím,
2) lze důvodně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu,[166] a
3) členové její rodiny jsou státními příslušníky třetí země s jakýmkoli právním postavením.

Kromě těchto základních podmínek práva na sloučení rodiny si ještě každý členský stát může v souladu s ustanovením čl. 7 stanovit další, rozšiřující podmínky (doklad o ubytování obvyklém pro rodinu srovnatelné velikosti v dané oblasti, zdravotní pojištění pro sebe a rodinné příslušníky, stálé a pravidelné finanční příjmy apod.).[167] Členské státy také mohou po státních příslušnících vyžadovat dodržování integračních opatření (čl. 7 odst. 2)[168] či předchozí oprávněný pobyt osoby usilující o sloučení na území členského státu nepřesahující dva roky (čl. 8). Taková opatření, jsou-li ze strany hostitelských států skutečně uplatňována, mohou být pro některé žadatele o sloučení rodiny poměrně tíživá, především není-li žadatel z jakéhokoli důvodu ekonomicky aktivní. Na druhou stranu z pohledu států se jedná o určitou pojistku, že se na jejich území nedostanou lidé bez prostředků (ostatně i v případě sloučení rodin občanů EU je pro dlouhodobější pobyt vyžadováno dostatečné finanční zajištění, aby se taková osoba nestala přítěží pro sociální systém hostitelské země).

Kromě pozitivního vymezení působnosti obsahuje směrnice i **vymezení negativní**, tj. stanoví, kdy se její ustanovení nepoužijí. Ve shodě s čl. 3 odst. 2 tomu tak bude u:

1) osoby, která požádala o přiznání právního postavení uprchlíka, a o její žádosti ještě nebylo pravomocně rozhodnuto,

[166] Ustanovení předpokladu získání trvalého povolení k pobytu bylo do směrnice vloženo proto, že podle autorů směrnice by právo na sloučení rodiny nemělo být přiznáno osobám, které mají povolen jen dočasný pobyt bez možnosti prodloužení. Více Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011)735 v konečném znění, s. 2.

[167] Tyto rozšiřující podmínky ale nebudou uplatněny v případě sloučení rodin uprchlíků, ledaže by žádost o sloučení rodiny nebyla podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka (čl. 12 odst. 1).

[168] Takovým opatřením může být např. složení jazykové zkoušky, vědomostního testu o hostitelské zemi nebo podepsání smlouvy, kterou se po vstupu rodinní příslušníci usilující o sloučení zavazují k absolvování kurzů občanské nauky či jazykových kurzů. Tato integrační opatření však využívá naprosté minimum států. Více viz Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011)735 v konečném znění, s. 4-5.

2) osoby oprávněné pobývat v členském státě na základě dočasné ochrany nebo u osoby, která žádá o povolení k pobytu na tomto základě a čeká na rozhodnutí o svém právním postavení
3) osoby oprávněné pobývat v členském státě na základě podpůrné formy ochrany, nebo osoby, která je žadatelem o povolení k pobytu na tomto základě a vyčkává na rozhodnutí o svém právním postavení.[169]

Tato směrnice se také nepoužije na rodinné příslušníky občanů Unie (jejich práva jsou upravena směrnicí 2004/38/ES) a v případě, že některé dvoustranné či mnohostranné dohody mezi Společenstvím nebo Společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a třetími státy na straně druhé, budou obsahovat příznivější ustanovení. Stejně tak budou přednostně uplatňována příznivější ustanovení Evropské sociální charty a Evropské úmluvy o právním postavení migrujících pracovníků ze dne 24. listopadu 1977.

Z přesně vymezených důvodů mají hostitelské státy dokonce možnost **zamítnout** sloučení rodiny, představuje-li osoba usilující o sloučení rodiny hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo pro veřejné zdraví. Výklad těchto výjimek musí být, stejně jako v případě práva na svobodu volného pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, povinně restriktivní.[170] Kromě výše vyjmenovaných důvodů mají členské státy právo zamítnout žádost o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny z důvodů uvedených v čl. 16. Zde se jedná především o snahu zabránit nadměrnému přílivu rodinných příslušníků, u nichž by nebylo primárním důvodem sloučení rodiny a tím naplnění rodinného života, ale právě jen získání povolení k pobytu. Právo vstupu a pobytu tak například nebude vydáno (případně odejmuto nebo nebude prodlouženo), pokud osoba usilující o sloučení rodiny a její rodinní příslušníci již nežijí nebo nežijí ve skutečném manželském či rodinném svazku, pokud se zjistí, že nesezdaný partner nebo osoba usilující o sloučení uzavřel sňatek nebo udržuje trvalý vztah s jinou osobou či v případě účelových sňatků. Tato opatření umožňují členským státům bránit se velkému přílivu v podstatě nelegálních imigrantů z třetích zemí a za účelem této nelegální migrace mohou členské státy provádět zvláštní kontroly a inspekce. Nicméně vždy, když bude rozhodováno o zamítnutí žádosti, odejmutí povolení k pobytu či o zamítnutí

[169] Byť se směrnice 2003/86/ES neaplikuje u osob, které požívají dočasné nebo doplňkové ochrany, mohou i ony využít práva na sloučení rodiny, ovšem na základě jiného právního předpisu – směrnice Rady 2001/55/ES. ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7.srpna 2001.

[170] Hrozbu pro veřejný pořádek či pro veřejnou bezpečnost může podle čl. 14 preambule představovat např. osoba odsouzená za spáchání závažného trestného činu nebo státní příslušník třetí země, který je členem skupiny podporující terorismus.

prodloužení jeho platnosti, jsou členské státy povinny náležitě zkoumat povahu a pevnost rodinných vztahů daných osob a posuzovat každý případ individuálně.

Co se týká **definice členů rodiny**, kteří mohou využívat práva na sloučení rodiny podle této směrnice, je jejich okruh vymezen poměrně úzce, ovšem s tím, že státy mohou zvolit příznivější úpravu.[171] V každém případě má na sloučení právo tzv. jádro rodiny, tedy manžel či manželka[172]a nezletilé děti osoby usilující o sloučení nebo jejího manžela či manželky. U dětí však mohou státy uplatnit určitá omezení: podle čl. 4 odst. 1 posledního pododstavce pokud je dítě starší než 12 let a přichází nezávisle na zbytku rodiny, může členský stát ještě před vydáním povolení ke vstupu a pobytu ověřit, zda splňuje podmínku integrace. Další omezení se týká článku 4 odst. 6, podle něhož mohou členské státy požadovat, aby žádosti týkající se sloučení rodiny s nezletilými dětmi byly podávány do 15 let jejich věku. 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. Tato dvě ustanovení ještě s ustanovením článku 8 směrnice (požadavek členských států, aby osoba usilující o sloučení před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobývala na území členského státu po dobu nepřesahující dva roky) byla Evropským parlamentem za odporující základním právům a napadena proto žalobou u Soudního dvora EU.[173] Ten však tuto žalobu jako neopodstatněnou zamítl.[174] Kromě toho je dáno na rozhodnutí členských států, zda povolí vstup a pobyt dalším rodinným příslušníkům uvedeným ve článku 4 odst. 2, tzn. blízkým příbuzným v přímé vzestupné linii, zletilým svobodným dětem, nesezdaným nebo registrovaným partnerům.

Dokonce mohou (ale nemusí) povolit vstup a pobyt i nezletilým dětem další manželky a osoby usilující o sloučení rodiny.[175] Polygamní manželství jsou ale jinak ze sloučení vyloučena s tím, že pokud již osoba usilující o sloučení má manžela, s nímž žije na území členského státu, nepovolí dotyčný stát sloučení rodiny dalšího manžela.

---

[171] Právě poměrně rozsáhlé rozhodovací pravomoci ohledně vnitřní úpravy poněkud nabourávají původní snahu o harmonizaci v této oblasti. Záleží-li na libovůli každého státu, které rodinné příslušníky zahrne do úpravy, dojde spíše ještě ke zvětšení rozdílů mezi jednotlivými zeměmi.

[172] V tomto případě mají členské státy dle článku 4 odst. 5 směrnice 2003/86/ES možnost požadovat dosažení určitého minimálního věku manžela a osoby usilující o sloučení rodiny, bez ohledu na to, zda tento věk odpovídá zletilosti v daných členských státech. Toho také ve své většině členské státy využívají s odůvodněním, že to zabraňuje vynuceným sňatkům. Některé členské státy dokonce stanovily maximální věkovou hranici 21 let.

[173] Soudní dvůr: Rozsudek (Velký senát) ze dne 27. června 2006, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, C-540/03 SbSD [2006], s. I-05769.

[174] Je třeba říci, že rozruch, který kolem těchto ustanovení vznikl, by mohl být považován za přehnaný, uvážíme-li, že článek 4 odst. 1 poslední pododstavec do svého vnitrostátního právního řádu zařadil jen jeden členský stát, Kypr a článek 4 odst. 6 nevyužil žádný z členských států (a vzhledem k charakteru ustanovení, které je vlastně doložkou o pozastavení, již ani zavést nemůže. Více viz Zpráva komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. KOM(2008)610 v konečném znění, s. 5-6.

[175] Odstavec 10 preambule směrnice 2003/86/ES.

Nakonec je ještě třeba zdůraznit, že poněkud méně přísná pravidla budou uplatněna v případě **sloučení rodin uprchlíků**, jak vyplývá z kapitoly V směrnice. Především se to týká rozšíření okruhu osob, kterým může být povoleno sloučení rodiny: podle čl. 10 odst. 2 mohou členské státy povolit sloučení rodiny i jiných rodinných příslušníků neuvedených ve čl. 4, pokud jsou na uprchlíkovi závislí, v případě uprchlíka nezletilé osoby bude povoleno sloučení rodiny jeho nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii nebo jeho poručníkovi či každému jinému rodinnému příslušníkovi, pokud uprchlík nemá příbuzné v přímé vzestupné linii nebo pokud tyto příbuzné není možné zjistit (členské státy tak budou povinny povolit těmto osobám vstup a pobyt na své území, vydání tohoto povolení tak nebude fakultativní jako v případě obdobné situace popsané v článku 4 odst. 2). Žadatelé o sloučení rodiny se statutem uprchlíka také nebudou muset splnit podmínky uvedené v čl. 7, nebude-li žádost o sloučení rodiny podána po uplynutí tříměsíční lhůty od přiznání právního postavení uprchlíka a ani po nich nesmí vyžadovat, aby pobýval na jejich území po určitou dobu před spojením se svými rodinnými příslušníky.

5.1.2.2 Práva související se sloučením rodiny

V případě, že členský stát žadatelům sloučení rodiny povolí, získá rodinný příslušník nejen právo vstupu na území členského státu, který mu zároveň usnadní získání potřebných víz, ale zároveň i další práva. Především obdrží **první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku**. Platnost tohoto povolení lze sice prodloužit, ale doba platnosti povolení k pobytu nemůže být delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení.[176] Kromě toho budou mít rodinní příslušníci stejná práva jako osoba usilující o sloučení **na přístup ke vzdělání, k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti a přístup k pomoci při volbě k zaměstnání, ke vzdělání, dalšímu školení a rekvalifikaci.** Uplatní se tak zásada rovného zacházení, což však nemusí být vždy vnímáno jako výhoda: nemá-li osoba usilující o sloučení přístup k zaměstnání, nebude ho mít ani její rodinný příslušník. Navíc členské státy mohou v souladu s ustanovením čl. 14 odst. 2 v souladu s vnitrostátním právem stanovit podmínky, za nichž mohou rodinní příslušníci vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost (toto omezení je platné pouze prvních 12 měsíců a je podmíněno testem trhu práce).

[176] Článek 13odst. 3 směrnice 2003/86/ES. Zde může dojít k potížím, pokud platnost povolení k pobytu u osoby usilující o sloučení rodiny je v době vydání povolení k pobytu kratší než jeden rok. Více viz Zpráva komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. KOM(2008)610 v konečném znění, s. 12-13.

Velmi významným právem přiznaným manželovi, nesezdanému partnerovi či plnoletému dítěti, je **právo na udělení samostatného povolení k pobytu** nejpozději po pěti letech pobytu za předpokladu, že mu nebylo povolení k pobytu uděleno z jiného důvodu než z důvodu sloučení rodiny. Samostatné povolení k pobytu může být uděleno i některým dalším rodinným příslušníkům – zletilým dětem a příbuzným v přímé vzestupné linii, na které se vztahuje čl. 4 odst. 2. Udělení tohoto povolení lze ovšem omezit manželovi nebo nesezdanému partnerovi v případě rozpadu rodinného vztahu. Povolení k pobytu může členský stát vydat i osobám, které na jeho území vstoupily z důvodu sloučení rodiny, pokud dojde k jejich ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé vzestupné i sestupné linii.

5.1.3 Ochrana rodiny zvláštních kategorií osob

Jak je patrné z předchozích kapitol, patří snaha o udržení integrity rodiny mezi preferované oblasti instituty ochrany rodiny a rodinného života v právu EU. Nicméně ani obě rozebírané směrnice nejsou s to pokrýt všechny situace, do nichž se mohou dostat osoby pobývající na území některého z členských států Unie dostat. Zatímco směrnice 2004/38/ES podmiňuje práva rodinných příslušníků jejich příbuzenským vztahem k občanovi Unie, směrnice 2003/86/ES uvádí negativní vymezení osobní působnosti, uvádí tedy přímo, na které kategorie státních příslušníků třetích států se její ustanovení nebudou vztahovat – v tomto případě se jedná především o osoby se zvláštním statutem nebo o osoby, o jejichž postavení dosud nebylo rozhodnuto. Nicméně i v případě kategorií osob, které spadají do působnosti směrnice 2003/86/ES, může na základě jiných předpisů evropského práva dojít ke zvláštnímu postupu ohledně ochrany rodinných práv. Cílem této kapitoly bude upozornit na existenci a zakotvení práva na ochranu rodinného života speciálních kategorií osob na základě práva EU. Protože se jedná o velmi rozsáhlou materii, nebudou zde jednotlivé prameny právní úpravy rozebírány detailně, ale pouze v závislosti na zkoumaném tématu.

5.1.3.1 Rodina dlouhodobě pobývajících rezidentů

První kategorií státních příslušníků třetích států, které bych se chtěla věnovat, je kategorie dlouhodobě pobývajících rezidentů. Právní úprava postavení těchto osob je obsažena ve směrnici 2003/109/ES.[177]

[177] Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. L 016, 23. ledna 2004, s. 0044-0053. Podobně jako

Směrnice 2003/109/ES upravuje podmínky, ze kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a související práva státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jeho území a podmínky pobytu dlouhodobě pobývajících rezidentů v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal (čl. 1). Podobně jako u směrnice 2003/86/ES, i zde byl výchozím bodem jejího přijetí summit v Tamperere, který nastolil otázku postupného sbližování prvního postavení státních příslušníků třetích zemí s postavením občanů členských států. Základní myšlenkou přitom bylo, aby osoba, která legálně pobývá po určitou dobu na území členského státu a disponuje povolením k dlouhodobému pobytu,[178] měla podobná práva jako občané členských zemí. Výsledkem by tak měly být velmi podobné úpravy postavení občanů členských států svobodně se pohybujících a pobývajících na území členských států podle směrnice 2004/38/ES a postavení státních příslušníků třetích států-dlouhodobě pobývajících rezidentů na základě směrnice 2003/109/ES. Že tohoto cíle nebylo plně dosaženo, vyplývá již jen z letmého srovnání jednotlivých ustanovení obou směrnic.

Tak kupříkladu v kapitole III upravuje pobyt v jiném členském státě než státě pobytu po překročení doby tří měsíců, po kterou může rezident v ostatních členských státech pobývat bez nutnosti zvláštní procedury. Zatímco ale v případě volného pohybu občanů Unie podle směrnice 2004/38/ES nejsou podmínky nijak výrazně tíživé, státní příslušník třetího státu dlouhodobě pobývající rezident se musí vyrovnávat s mnoha potenciálními překážkami: u ekonomické migrace jsou dle čl. 14 odst. 3 členské státy oprávněny uplatnit vnitrostátní postupy týkající se požadavků na obsazení volného pracovního místa nebo na výkon uvedených činností a zároveň je jim dána možnost upřednostnit z důvodu politiky zaměstnanosti občany EU před státními příslušníky třetích zemí. Další omezení pak skýtá čl. 21, který stanoví možnost hostitelského státu omezit migrujícím příslušníkům třetích zemí přístup k jiným pracovním činnostem, než ke kterým jim bylo uděleno povolení k pobytu. Rozdíl oproti úpravě volného pohybu občanů Unie spočívá i v možnosti hostitelského státu požadovat dodržení integračního opatření (zatímco u migrujících občanů Unie nic takového vyžadováno není).

Pokud jde o právo na slučování rodiny, směrnice 2003/109/ES navazuje na směrnici 2003/86/ES. Společně tak upravují právo na sloučení rodin dlouhodobě pobývajícího

směrnice 2003/86/ES není závazná ani použitelná pro Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Irsko a Dánsko.

[178] Podmínky potřebné pro získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta jsou blíže vymezeny ve článcích 4 až 7 směrnice. Patří mezi ně především délka oprávněného a nepřetržitého pobytu po dobu pěti let na území členského státu, existence stálých a pravidelných příjmů dostatečných pro zajištění výživy žadatele o postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a jeho rodinných příslušníků a zdravotního pojištění.

rezidenta v okamžiku, kdy tento vykonává právo pobytu v jiném členském státu (podmínky pobytu v druhém členském státu jsou potom vymezeny ve čl. 15).

Samotné právo na sloučení rodiny upravuje článek 16 směrnice 2003/109/ES s tím, že rozlišuje, zda byla rodina založena ještě v prvním členském státě, nebo zda k jejímu založení došlo až následně po vycestování do jiného členského státu. V prvním případě, tedy vykonává-li dlouhodobě pobývající rezident právo pobytu v druhém členském státě a byla-li jeho rodina založena již v prvním členském státě, jsou rodinní příslušníci, kteří splňují podmínky uvedené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES (představují tedy tzv. jádro rodiny), oprávněni doprovázet dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo se k němu připojit. Pro ostatní rodinné příslušníky se pak toto právo bude odvíjet od postoje daného členského státu. Od dotčených rodinných příslušníků potom členský stát může požadovat předložení určitých dokladů vymezených ve čl. 16 odst. 3. Pokud rodina nebyla založena v prvním státě, použije se pro sloučení rodiny v plném rozsahu směrnice 2003/86/ES.

5.1.3.2 Rodina žadatelů o azyl

V případě rodin žadatelů o azyl se uplatní **směrnice Rady 2003/9/ES**, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl.[179]Ta se uplatní pro všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé o azyl, jakož i na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o azyl vztahuje podle vnitrostátních předpisů (čl. 3 odst. 1). Směrnice se naopak nevztahuje na žádosti o diplomatický nebo územní azyl podané u zastupitelských úřadů členských států (čl. 3 odst. 2) ani na případy, ve kterých se použije směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob.[180] Kromě toho mohou členské státy vztáhnout použití této směrnice i na postupy o rozhodování o žádostech o jiné formy ochrany státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti, než jaké vyplývají z Ženevské úmluvy, nejsou-li považováni za uprchlíky (čl. 3 odst. 4). Směrnice tak zajišťuje základní práva žadatelů o azyl včetně práva na zachování celistvosti jejich rodiny. Pro své potřeby si směrnice stanoví i vlastní definici

[179] Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 031, 6. února 2003, s. 0018-0025.

[180] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7. srpna 2001, s. 162-171.

rodiny a rodinných příslušníků: podle čl. 2 směrnice se rodinnými příslušníky rozumí následující členové rodiny zdržující se v souvislosti s žádostí o azyl ve stejném členském státě v případě, že rodina existovala již v zemi původu:

1) manžel či manželka žadatele o azyl nebo jeho nesezdaný partner či partnerka, se kterými žije v trvalém vztahu, pokud se k nesezdaným párům přistupuje podle vnitrostátních předpisů o cizincích jako k párům sezdaným
2) svobodné a nezaopatřené nezletilé děti páru uvedeného výše

Článek 8 směrnice potom zavazuje státy k přijetí takových vhodných opatření, aby v případě, že je žadatelům o azyl členským státem poskytováno ubytování, byla v co největší míře zachována celistvost jejich rodin zdržujících se na území těchto států, přičemž tato opatření ale mohou být prováděna pouze se souhlasem dotyčných žadatelů (nesmí tedy dojít k násilnému sjednocení rodiny žadatelů, kteří si takový postup nepřejí).

Zvláštní ustanovení pak směrnice obsahuje i v případě nezletilých osob bez doprovodu (čl. 19 směrnice) – kromě toho, že je členský stát povinen poskytnout takovým osobám opatření k zajištění jejich zastoupení zákonným poručníkem nebo organizací pověřené péčí o nezletilé osoby a o jejich blaho, případně jiným vhodným subjektem, je také povinen umístit ke zletilým příbuzným. Teprve pokud jich není, umisťují se takoví žadatelé o azyl do pěstounské péče, do ubytovacích středisek se zvláštním zařízením pro nezletilé děti či do jiného vhodného ubytovacího zařízení. Při tomto postupu by státy měly dbát na to, aby sourozenci zůstali pokud možno pohromadě, pokud je to b zájmu nezletilé osoby. Stejně tak se státy s ohledem na nejlepší zájem nezletilých osob snaží co nejrychleji nalézt jejich rodinné příslušníky.

Zde je třeba poznamenat, že rodinné vazby hrají nezanedbatelnou roli také při rozhodování o určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu v některém z členských států podle tzv. **nařízení Dublin II**.[181] To již v preambuli zdůrazňuje důležitost zachování celistvosti rodiny do té míry, pokud je to slučitelné s ostatními cíli nařízení. V tomto ohledu by proto mělo docházet ke společnému vyřizování žádostí o azyl členů jedné rodiny jediným členským státem, neboť pouze tak může být žádost o azyl důkladně posouzena a na základě takového posouzení pak mohou být přijata odpovídající souladná opatření.

[181] Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 050, 25. února 2003, s. 0001-0010. Nařízení Dublin II. Navazuje na Dublinskou úmluvu, vzhledem ke svému charakteru nařízení je ale přímo aplikovatelné v jednotlivých členských státech K nařízení Dublin II se dne 12.12.2008 současně se vstupem do Schengenského prostoru připojilo i Švýcarsko

Určení státu vyřizujícího žádost o azyl se potom posuzuje podle ustanovení v kapitole III. nařízení. Při stanovení příslušného státu pak bude podstatné, zda má žadatel v tomto státě již nějaké rodinné vazby. Obzvlášť patrný bude význam těchto vazeb v případě nezletilé osoby bez doprovodu. V takovém případě bude k vyřízení žádosti příslušný en stát, v němž oprávněně pobývá její rodinný příslušník, ovšem pouze je-li to v nejlepším zájmu nezletilého. Teprve v případě, že není přítomen žádný rodinný příslušník, nastoupí obecné kritérium výběru státu – příslušný bude ten stát, v němž žadatel podal svou žádost o azyl (čl. 6). Rodinné vazby budou hrát svou roli i v případě dospělého žadatele o azyl – k vyřízení jeho žádosti bude příslušný stát, v němž má žadatel rodinného příslušníka, který tam může pobývat jako uprchlík bez ohledu na to, zda rodina vznikla již v zemi původu (čl. 7), nebo rodinného příslušníka, o jehož žádosti dosud nebylo přijato první rozhodnutí ve věci (čl. 8). Tato ustanovení se však použijí pouze tehdy, že si to dotyčné osoby přejí.

Nařízení obsahuje i zvláštní ustanovení pro případ, že několik rodinných příslušníků podá své žádosti o azyl ve stejném členském státě současně nebo tak brzy po sobě, že řízení o určení příslušného státu může probíhat společně. Pokud by totiž uplatnění kritérií pro posouzení jejich žádostí vedlo k jejich oddělení, je jako příslušný k projednání žádostí příslušný stát, který je příslušný k převzetí největšího počtu rodinných příslušníků. Jinak bude příslušný ten stát, který je podle kritérií příslušný k posouzení žádosti nejstaršího z nich.

K porušení daných kritérií a k převzetí žádosti i státem, který by nebyl příslušný, může dojít také z humanitárních důvodů, kdy členský stát spojí rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, pokud s tím ovšem dotčené osoby souhlasí (čl. 15 odst. 1). Zvláštní režim se bude vztahovat i na případy, kdy je dotčená osoba závislá na pomoci druhé osoby z důvodu těhotenství či novorozeného dítěte, vážné nemoci, vážného postižení nebo stáří. V takovém případě členské státy nerozdělí nebo spojí tohoto žadatele o azyl s jiným příbuzným, který přebývá na území jednoho z členských států, pokud tyto rodinné vazby existovaly již v zemi původu. Stejně tak bude se svým příbuzným spojen žadatel o azyl, kterým je nezletilá osoba bez doprovodu, vyjma případů, kdy by takové spojení nebylo v nejlepším zájmu nezletilého.

5.1.3.3 Rodina osoby mající postavení uprchlíka a osob s doplňkovou ochranou

Další zvláštní kategorií osob, které budou podléhat zvláštnímu režimu ochrany rodiny, jsou osoby v postavení uprchlíka a osoby mající tzv. doplňkovou ochranu. Úprava jejich postavení je záležitostí tzv. kvalifikační směrnice, tedy směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních normách., které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez

státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahy poskytované ochrany.[182]

Za uprchlíka směrnice považuje státního příslušníka třetí země, který se z různých důvodů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout nebo odmítá vzhledem k odůvodněným obavám ochranu dotyčné země, nebo takovou osobou bez státní příslušnosti, která není vyloučena z postavení uprchlíka podle čl. 12 směrnice. Aby osoba mohla být považována za uprchlíka, musí u ní být dána podmínka existence pronásledování a musí také prokázat důvody tohoto pronásledování (rasu, náboženství, národnost, sociální či politické hledisko). Naopak za osobou s doplňkovou ochranou je považován státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která sice nesplňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka, ale existují u ní závažné důvody domnívat se, že v případě návratu do dotyčné země by byla vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu (byl by jí uložen nebo na ní vykonán trest smrti, nebo by byla vystavena mučení, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo by jí hrozilo vážné a individuální ohrožení života apod.).

Byť se jedná o dvě různé kategorie osob, směrnice 2004/83/ES jim zaručuje takřka stejná práva a povinnosti. Mezi ty nejvýznamnější patří zejména ochrana před navracením, přístup k informacím v jazyce, kterému pravděpodobně rozumí, vydání povolení k pobytu co nejdříve po přiznání postavení uprchlíka povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň tři roky s možností prodloužení (čl. 24 odst. 1), či s dobou platnosti alespoň jeden rok s možností prodloužení osobě s přiznaným statusem podpůrné ochrany apod.

K právům těchto osob však také náleží právo na zachování celistvosti rodiny zakotvené v článku 23 směrnice. Kromě toho, že členské státy jsou povinny zajistit zachování celistvosti rodiny, jsou povinny také zajistit, aby rodinní příslušníci[183] uprchlíka či osoby se statusem podpůrné ochrany, kteří sami nesplňují podmínky pro získání tohoto postavení, měli nárok na výhody uvedené ve článcích 24 a 34, tedy na získání povolení k pobytu (přičemž rodinným příslušníkům uprchlíků může být vydáno povolení k pobytu s dobou platnosti kratší než tři roky), a na podporu v případě, že si tyto osoby přejí navrátit se do země původu.

---

[182] Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30. září 2004, s. 0012-0023.

[183] Za rodinného příslušníka budou v souladu s ustanovením článku 2 odst. h považováni manžel/ka nebo nesezdaný partner/ka, se kterým osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status podpůrné ochrany zdržující se v souvislosti se žádostí o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě, žije v trvalém vztahu, pokud se k nesezdaným párům přistupuje na základě zákona o cizincích stejně jako k párům sezdaným a nezletilé děti tohoto páru, pokud tato rodina existovala již v zemi původu.

5.1.3.4 Rodina osoby v režimu dočasné ochrany

Poslední kategorií osob, které se budeme v návaznosti na ochranu rodiny věnovat, bude rodina osob, které požívají tzv. dočasné ochrany podle směrnice 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.[184] Směrnice o dočasné ochraně se použije v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu např. v důsledku probíhajícího válečného konfliktu.[185]

Režim dočasné ochrany má pouze omezené trvání a osoba, která se v tomto režimu nachází, disponuje určitými právy (např. má právo pobytu, právo na zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost, na vzdělávání, odbornou přípravu a praxi na pracovišti, na přiměřené ubytování nebo poskytnutí prostředků k obstarání ubytování apod.). Nicméně členské státy mohou těmto osobám daná práva omezit a dát přednost občanům EU a občanům států vázaných Dohodou o evropském hospodářském prostoru, a také státním příslušníkům třetích zemí s povolením k trvalému pobytu na jejich území, kteří pobírají podporu v nezaměstnanosti (čl. 12).

Důraz je kladen i na sloučení rodiny, která existovala v zemi původu a byla rozdělena z důvodů souvisejících s hromadným přílivem. Rodinnými příslušníky, kteří budou mít právo na sloučení rodiny, tak budou podle čl. 15:

1) manžel/ka osoby usilující o sloučení rodiny nebo její druh nebo družka, se kterým žije v trvalém vztahu v případě, že platné předpisy nebo praxe členského státu přistupují k nesezdaným párům podobně jako k párům sezdaným
2) nezletilé svobodné děti osoby usilující o sloučení rodiny nebo nezletilé svobodné děti jejího manžela/ky
3) jiní blízcí příbuzní, kteří v době událostí vedoucích k hromadnému přílivu žili jako rodina a tvořili její součást a kteří byli v dané době na osobě usilující o sloučení zcela či z větší části závislí.

V případě, že v důsledku hromadného přílivu jednotliví členové uvedení v prvních dvou bodech, tedy manžel/ka, partner/ka a děti, získali statut dočasné ochrany v různých členských

[184] Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7. srpna 2001, s. 162-171.

[185] Ostatně i samotná směrnice byla přijata jako reakce na problémy, s nimiž se členské státy Společenství musely potýkat v souvislosti s válkou v bývalé Jugoslávii a s kosovskou krizí.

státech, zajistí jim státy sloučení, pokud si to dotyčné osoby přejí. Sloučení bude možné i v případě dalších rodinných příslušníků uvedených v bodě 3, ovšem pouze tehdy, zda členské státy na základě posouzení každé jednotlivé situace dojdou k názoru, že případné nesloučení by vedlo k mimořádnému strádání jednotlivých rodinných příslušníků. Ke sloučení rodiny dojde i v případě, že na území členských států se zatím nachází pouze osoba usilující o sloučení v režimu dočasné ochrany, zatímco její rodinní příslušníci doposud nejsou na území členského státu. O tom, v jakém členském státu ke sloučení dojde, bude rozhodnuto v duchu solidarity Společenství podle čl. 25 a 26 směrnice.[186]

Sloučeným rodinným příslušníkům bude v rámci dočasné ochrany uděleno povolení k pobytu a budou jim vydány i potřebné dokumenty. V případě, že v důsledku sloučení rodiny dojde k přemístění osoby z jednoho členského státu do druhého, zanikne její povolení k pobytu i režim dočasné ochrany v zemi, kterou opouští, a vznikne jí naopak v zemi, kam je přemístěna.

5.1.4 Poznámka k současné úpravě postavení občanů EU a cizích státních příslušníků v právním řádu České republiky a navrhovaným změnám

Problematika sloučení rodiny pro jednotlivé kategorie osob nacházejících se na území EU je obsažena v mnoha směrnicích. Ustanovení směrnic však nejsou závazná přímo, ale pouze co do výsledku, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředku je svěřena vnitrostátním orgánům členských států (čl. 288 SFEU).

Co se týká úpravy ochrany rodiny občanů EU či státních příslušníků třetích států, je tato obsažena v současné době v několika právních předpisech. Pro postavení cizinců se uplatní především zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Právní postavení cizince, který požádal Českou republiku o mezinárodní ochranu formou azylu nebo doplňkové ochrany a na azylanta nebo osobu požívající doplňkové ochrany se vztahuje zákon č. 324/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Konečně právní postavení cizince, který požádal Českou republiku o udělení oprávnění k pobytu za účelem poskytnutí dočasné ochrany nebo cizince, který na území ČR v důsledku poskytnutí dočasné ochrany pobývá, je zakotveno v zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

[186] Toto opatření má za úkol zamezit přílišnému zatížení několika málo států v případě, že by takřka výlučně do nich směřoval hromadný příliv osob vyžadujících režim dočasné ochrany.

Ohledně prvně zmiňovaného předpisu, tedy zákona o pobytu cizinců na území ČR, je třeba především zdůraznit, že v současné právní úpravě dochází k prolínání ustanovení týkajících se občanů třetích zemí a občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, neboť za cizince ve smyslu zákona je považována každá fyzická osoba, která není státním občanem ČR, tedy jak občan EU, tak i státní příslušník třetího státu (§ 1 odst. 2), což není příliš praktické, protože to značně ztěžuje orientaci v zákoně. Osobně se domnívám, že nekoncepčnost zákona je obecně jeho velkým problémem (např. ustanovení § 15a definujícího rodinného příslušníka občana EU se v zákoně „zjeví“ značně nečekaně). Vzhledem k tomu, že toto prolínání nepředstavuje jediný problém stávající právní úpravy, lze jen přivítat snahu o vytvoření jednodušší, kompaktnější a uživatelsky přehlednější právní normy, která by oddělila právní úpravy vstupu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků od úpravy vstupu a pobytu občanů třetích zemí, odstranila ustanovení, která svou povahou patří do jiných právních předpisů (např. do zákona o ochraně státních hranic), a dále těch ustanovení, která mohou být obsažena v prováděcích či interních předpisech.[187]

Daný věcný záměr nové právní úpravy cizinecké problematiky byl schválen na zasedání vlády ČR dne 29. února 2012, přičemž normativní znění nových právních norem by mělo být předloženo vládě k projednání v prosinci 2012. Nová právní úprava by především měla rozdělit a tím i zjednodušit současný cizinecký zákon vytvořením tří nových norem:

1) zákona o pobytu cizinců na území ČR
2) zákona o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků
3) zákona o ochraně státních hranic

Co se týká navrhované úpravy v souvislosti s právem na sloučení rodiny, bez velkých změn by měla zůstat právní úprava sloučení rodiny se státním příslušníkem cizího státu na základě směrnice 2003/86/ES, k výrazné změně by naopak došlo v případě sloučení rodiny občana EU. Na rozdíl od současné právní úpravy by totiž měla být oddělena právní úprava vstupu a pobytu rodinných příslušníků občanů České republiky dle zákona o pobytu cizinců a rodinných příslušníků občanů Unie ve smyslu zákona o volném pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. Tím by se ovšem rodinní příslušníci občanů EU, na něž se nevztahují předpisy Unie, protože nevyužili svou svobodu pohybu, dostali do znevýhodněného postavení

[187] To je cílem Návrhu věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic. Dostupný online na: < http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-nove-upravy-vstupu-a-pobytu-cizincu-volneho-pohybu-obcanu-eu-a-jejich-prislusniku-a-ochrany-hranic.aspx>

oproti rodinným příslušníkům občanů EU a oproti stávající právní úpravě by si tak pohoršili.[188] Tato změna byla i předmětem kritiky ze strany Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty.[189]

Daný návrh obsahuje i další dílčí změny ohledně pravidel na slučován í rodiny, žádná z nich však již není tak převratná a pravděpodobně nebude budit takové kontroverze jako výše zmiňovaná změna právního postavení cizinců-rodinných příslušníků státních občanů ČR.

Výše uvedené případy ochrany rodiny především z ohledu na zachování její celistvosti představují pouhé základní vymezení a zasloužily by si nepochybně zvláštní analýzu, což však vzhledem k rozsahu práce není možné. Nicméně i z tohoto poměrně stručného výčtu vyplývá, že institut ochrany rodiny je institutem poměrně silným, který se bude vztahovat v podstatě na všechny osoby pobývající legálně na území některého členského státu, na které se bude vztahovat právo EU (byť v závislosti na jejich osobním statutu se budou jednotlivá práva rodinných příslušníků i jejich samotné vymezení lišit). Je však třeba také mít na paměti, že jednotlivé směrnice, především pak směrnice týkající se práv státních příslušníků třetích osob, ponechávají členským státům relativně velkou svobodu ohledně přejímání jejich ustanovení do vnitrostátních právních řádů.

Právo být následován svými blízkými bylo původně motivováno ekonomickou aktivitou, kterou migrující pracovník vykonával, a podpora ochoty k přemisťování byla také podmínkou vzniku odvozených práv rodinného příslušníka. To se však v posledních letech především pod vlivem judikatury Soudního dvora začíná proměňovat. Rozsudky ve věci *Carpenter* či *Zhu a Chen* ukázaly, že původní podmínka pro sloučení rodiny je oslabena a právo na sloučení lze uplatnit i bez přímé vazby na výkon základních svobod Společenství, např. na základě pouhé materiální závislosti občana EU na státním příslušníkovi třetí země.

---

[188] Podle § 15a odst. 3 písm. b) staví rodinné příslušníky občanů ČR na roveň rodinným příslušníkům občana EU, když říká, že „*ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky*."

[189] Připomínky Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty k Návrhu věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany hranic, s. 4 [cit. 4. února 2012]. Dostupné online na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Pripominky_k_vecnemu_zameru.pdf.>.

5.2 Některá další práva související s ochranou rodiny v právu EU

Jak již bylo vícekrát zmíněno, právo na ochranu rodiny se podle mého názoru odráží především v předpisech upravujících udržení celistvosti rodiny, a to pro různé kategorie osob. Nicméně toto právo by nemohlo být vykonáváno bez dalších doplňujících práv, která zajišťují průběh běžného života rodin. Tato práva jsou pokryta velmi bohatými sekundárními právními akty, jejichž rozbor by si vyžádal samostatnou práci. Já se zde budu věnovat pouze některým institutům, které považuji za zajímavé a důležité. Bude mezi ně patřit právo na vzdělání pro děti migrujících rodičů a také krátký pohled na sociální zabezpečení rodin v rámci EU.

5.2.1 Právo na vzdělání dětí migrujícího pracovníka

Směrnice 2004/38/ES významně sjednotila doposud roztříštěnou úpravu volného pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků, takže v současné době tvoří základní sekundární normu upravující sloučení rodiny unijního občana bez ohledu na státní příslušnost jeho rodinných příslušníků. Nahradila tak již poměrně zastaralá ustanovení čl. 10 a 11 nařízení Rady č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, které již od 60. let upravovalo právo na sloučení rodiny migrujícího pracovníka.

Jak zde již bylo uvedeno, svoboda volného pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků velkou měrou přispívá k ochraně rodiny, protože ji umožňuje udržet pohromadě i v situaci, kdy jeden nebo více členů této rodiny chce uplatnit své právo volného pohybu a přesídlit do jiného členského státu. Nicméně samotná možnost výkonu práva pohybu a pobytu musí být doplněna dalšími právy, která pobyt v jiném členském státě usnadní i rodinným příslušníkům unijního občana.

V čl. 11 nařízení 1612/68 bylo zakotveno právo rodinných příslušníků pracovníka na přístup k jakémukoli zaměstnání na celém území hostitelského členského státu. Toto ustanovení mělo podle preambule nařízení 1612/68 přispívat k co nejlepšímu začlenění rodiny pracovníka do prostředí hostitelské země a v pozměněném znění bylo zahrnuto jako tzv. související právo do směrnice 2004/38 (viz výše).

Nařízení č. 1612/68 ale obsahovalo ještě jeden článek usnadňující integraci členů rodiny v novém prostředí. V čl. 12 bylo zakotveno právo dětí migrujícího pracovníka na přístup ke vzdělání. Toto ustanovení směrnicí 2004/38/ES zrušeno nebylo a zůstává tak stále v platnosti. Podle něj mají „*děti státního příslušníka členského státu, který je nebo byl zaměstnán na území jiného členského státu, přístup k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu, pokud tyto děti mají*

bydliště na jeho území.“ Členské státy navíc mají podporovat získání uvedeného vzdělání dětmi migrujících pracovníků za co nejlepších podmínek, což se, jak ukázal případ *Casagrande,*[190] nejen jejich přijímáním do vzdělávacích kurzů, ale činěním veškerých dalších opatření usnadňujících přístup ke vzdělání.[191]

Otázka především jazykového vzdělání dětí se ukázala být pro usnadnění integrace rodiny migrujícího pracovníka zásadní, protože znalost jazyka hostitelské země se významnou měrou podílela na kvalitě a rychlosti začlenění dítěte do společnosti v hostitelském státě. Stejně tak podstatná se ale ukázala potřeba uchovat národní a kulturní identitu dítěte tak, aby mu po případném návratu do země původu nečinilo výraznější problém opětovné začlenění do společnosti. Právě z toho důvodu Rada vydala směrnici 77/486/EHS ze dne 25. července 1977 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků.[192] Ta se vztahovala na děti, pro něž je podle zákonů hostitelského státu povinná školní docházka, které jsou rodinnými příslušníky pracovníka se státní příslušností jiného členského státu a které mají bydliště na území členského státu, v němž pracovník vykonává nebo vykonával pracovní činnost. Členské státy měly těmto dětem především usnadnit počáteční přijetí na svém území tím, že jim zajistí bezplatnou výuku úředního jazyka nebo jednoho z úředních jazyků hostitelské země a také kvalifikované pedagogy (čl. 2 směrnice). Kromě toho měly také provést vhodná opatření na podporu výuky mateřského jazyka a kultury země původu dětí a tuto výuku koordinovat s běžnou výukou ve spolupráci s členským státem původu. Její provádění však bylo nesystematické a v současné době se již jedná sice o stále platný, nicméně již ne příliš nevyhovující nástroj úpravy, který neodpovídá současným potřebám.[193]

Uvedená směrnice, se stala základem pro zajištění vzdělávání dětí občanů EU a i přes uvedené výhrady ještě stále představuje jeden z nástrojů integrace rodiny v prostředí hostitelského státu. Jejím největším nedostatkem však je, že se vztahuje pouze na děti občanů Unie a ponechává tak stranou tu větší část dětí migrantů na území EU, kterou tvoří děti státních příslušníků ze třetích zemí. Těm je sice relevantními akty upravujícími jejich postavení zajištěno právo na vzdělání, toto vzdělání však není nijak dále specifikováno a

---

[190] Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. července 1974, *Donato Casagrande proti Landeshauptstadt München*, 9-74, SbSD [1974], s. 00773.

[191] PITROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora: 2. díl*. Praha: Linde, 2001, s. 126-128.

[192] Směrnice Rady 77/486/ EHS ze dne 25. července 1977 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků. Úř. věst. L 199, 6. srpna 1977, s. 32-33.

[193] Zelená kniha. Migrace a mobilita: úkoly a příležitosti vzdělávacích systémů EU. KOM(2008)423 v konečném znění, s. 3-4. Komise v této Zelené knize kritizovala především nekoncepčnost směrnice, která se soustředí na pouze na děti občanů EU, zatímco ponechává naprosto stranou děti státních příslušníků třetích států. Ve svém hodnocení se Komise také pozastavovala nad její budoucností, která se jeví alespoň ve světle Zelené knihy, značně nejistou.

nejsou tak vyžadovány ani standardy, které byly zavedeny směrnicí 77/486/EHS. Jejich potřebám tak vycházejí vstříc spíše nejrůznější programy a akce EU, jakými byl např. „Společný program pro integraci – Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii.“[194] K opatřením podporujícím vzdělávání dětí migrantů vzhledem ke zhoršující se vzdělanostní situaci v oblast vzdělanosti těchto zemí[195] vyzývá i Evropský parlament v řadě svých usnesení.[196]

5.2.2 Sociální zabezpečení rodin v rámci EU

S ochranou a podporou rodiny samozřejmě úzce souvisí i její finanční zabezpečení. Právě i to byl důvod, proč jsem se rozhodla zařadit do této práce alespoň krátký vhled do problematiky sociálního zabezpečení rodin v rámci EU. Tato materie je sama o sobě značně složitá a cílem této kapitoly rozhodně není nějaký detailní rozbor sociálního zabezpečení rodin. Jedná se spíše o stručný náčrt hmotného zabezpečení rodin daného právem EU.

Zajímavý může být tento vhled i proto, že již bude vycházet z relativně nového právního předpisu, nařízení (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení,[197] účinného od 1. května 2010, které nahradilo již poměrně zastaralé a mnohokrát pozměňované nařízení (EHS) č. 1408/71 z června 1971.

Hned z počátku je vhodné zdůraznit, že právní úprava sociálního zabezpečení EU se pohybuje pouze na úrovni koordinace a v zásadě respektuje zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení (čl. 4 preambule) a je založena na několika zásadách. Především se bude jednat o zásadu rovného zacházení, podle níž má být s migrujícími pracovníky zacházeno stejně jako s vlastními státními příslušníky (čl. 4). Tato zásada je nově posílena tzv. zásadou asimilace, podle níž má být s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, zacházeno jako by nastaly na území

[194] Společný program pro integraci – Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii. KOM(2005)389 v konečném znění. Je otázkou, jak využitelný je reálný dopad těchto programů a zda tyto programy a koordinace jsou či nejsou vhodnější než případné zakotvení určitých standardů vzdělávání dětí migrantů z třetích zemí v podobě nové směrnice.

[195] Zelená kniha. Migrace a mobilita: úkoly a příležitosti vzdělávacích systémů EU. KOM(2008)423 v konečném znění.

[196] Zmínit můžeme např. Usnesení Evropského parlamentu o integraci přistěhovalců v Evropě prostřednictvím školní docházky a vícejazyčné výuky (2004/2267(INI)) ze dne 3. října 2005, P6_TA(2005)0385, nebo Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. dubna 2009 o vzdělávání dětí z rodin migrantů (2008/2328(INI)) ze dne 2. dubna 2009. Úř. věst. C 137E, 27. května 2010, s. 1-5.

[197] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 166, 30. dubna 2004, s. 1-123.

členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné.[198] Další uplatňovanou zásadou je uplatňování právního řádu jediného státu, sčítání dob pojištění a export dávek.

Co se týká osobního vymezení nařízení 883/2004, to se podle čl. 2 uplatňuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a na uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky[199] a pozůstalé, a také na pozůstalé osob, které podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států bez ohledu na jejich státní příslušnost, jsou-li jejich pozůstalí státními příslušníky členského státu nebo osobami bez státní příslušnosti anebo uprchlíky bydlícími na území členského státu.

Co se týká věcného rozsahu, vztahuje se nařízení na veškeré právní předpisy, které upravují dávky v nemoci, mateřské a rovnocenné otcovské dávky, dávky v invaliditě, dávky ve stáří, pozůstalostní dávky při pracovních úrazech, pohřebné, dávky v nezaměstnanosti, předdůchodové dávky a konečně, což je pro naše téma asi nejdůležitější, dávky rodinné (čl. 3, odst. 1), tedy

Z hlediska ochrany rodiny bude relevantní především úprava dávek v mateřství a dávek rodinných. V případě prvně jmenovaných dávek, tedy **dávek v mateřství**, bude podmínkou nároku na dávku na území jiného členského státu skutečnost, že tento nárok existuje na území státu pojištění, přičemž u věcných dávek se bude situace lišit v závislosti na tom, zda matka na území jiného státu, než je stát pojištění, pouze bydlí, nebo zda tam jen přechodně pobývá.[200] Nárok na peněžité dávky se bude řídit předpisy státu, v němž si matka platí pojištění.

Předpisy státu se bude řídit i výše peněžité dávky, nicméně i zde se orgány EU snaží zavést určité minimální standardy. Jak jsem již zmínila dříve, v posledních letech zavládly velké debaty např. ohledně projednávání tzv. rodinného balíčku, jehož součástí byl i návrh na prodloužení mateřské dovolené na 20 týdnů. Během mateřské dovolen by podle návrhu žena měla pobírat 100% svého předchozího výdělku. Tento návrh zatím nebyl schválen a s ohledem na probíhající finanční krizi se domnívám, že v současné době šanci na schválení ani nemá. Pomoc v mateřství, tentokrát OSVČ, pak je předmětem např. směrnice 2010/41/EU o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné. Podle jejího článku 8 jsou členské státy povinny „*přijmout nezbytná opatření k zajištění toho, aby*

[198] TREZZIOVÁ, Dana, KUBEKOVÁ, Lenka. Koordinace systémů sociálního zabezpečení v rámci EU [cit. 28. února 2012]. Dostupné online na: http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d9625v12499-danove-aktuality/>.

[199] Definici rodinné příslušníka pro toto nařízení stanoví čl. 1 písm. i).

[200] Více KOLDINSKÁ, Kristina, PIKOROVÁ, Gabriela, TOMEŠ, Igor. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 126.

samostatně výdělečné ženy a manželky a životní partnerky mohly mít v souladu s vnitrostátním právem nárok na dostatečné peněžité dávky v mateřství, které by jim umožnily přerušit z důvodu těhotenství nebo mateřství pracovní činnost na dobu alespoň 14 týdnů."

Co se týká **dávek rodinných**, ty jsou upraveny zvlášť v kapitole 8 nařízení, přičemž se nerozlišuje mezi rodinnými dávkami a rodinnými přídavky. Definici, co vše lze zahrnout pod pojem „rodinná dávka" pak vymezuje samo nařízení v čl. 1 písm. z). Podle této definice se tím rozumí „*všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnávání rodinných výdajů s výjimkou záloh na výživném a zvláštních dávek při narození a osvojení dítěte*." Upraveny jsou především otázky souběhu dávek, resp. pravidla přednosti v případě souběhu (čl. 68).

S ochranou či podporou rodiny samozřejmě nesouvisejí pouze výše uvedené dávky, jedná se o celý systém koordinace práv sociálního zabezpečení tak, aby byl usnadněn pohyb osob a jejich rodinných příslušníků v rámci Unie a v závislosti na tom upraven i systém poskytování dávek sociálního zabezpečení tak, aby byla zachována práva migrujících osob.

Uvedený exkurz do dvou institutů, které jsou neodmyslitelně spjaty s ochranou rodiny v právu EU, jen ukazuje, jak složitou a všeobsahující materií je právě ochrana rodiny a rodinného života. Právo na zachování celistvosti rodiny ani výše zmiňovaná práva související samozřejmě nepředstavují konečný výčet pramenů úpravy, které bychom zde mohli zmínit. Jejich vymezení je značně obtížné i proto, že je obtížně vymezitelný i samotný pojem ochrany rodiny. Domnívám se totiž, že pod něj spadají i další instituty, které spíše než ochranu poskytují podporu rodinám a rodinné politice – např. opatření umožňující sladit pracovní a rodinný život, která nabývají na důležitosti především v souvislosti s demografickou krizí, jíž prochází většina, ne-li všechny evropské státy.

6. Závěr

Rodina a její ochrana jsou v současném právu Evropské unie velmi zajímavým tématem k diskusi, především proto, že se jedná o téma dosud z velké části opomíjené. Svůj podíl na tom nepochybně má i skutečnost, že rodinné právo nespadá do kompetence evropských institucí, a tak se logicky neobjevuje ani v odborných publikacích zaměřených na evropské právo.

Absence úpravy ochrany rodiny v rámci evropského práva je však pouze zdánlivá. Ve skutečnosti je rodina na půdě Evropské unie jako společenská instituce předmětem ochrany nejen v lidskoprávních dokumentech, ale především v sekundárních legislativních aktech – v nařízeních a směrnicích, týkajících se širokého spektra problémů: od azylu, přistěhovalectví či výkonu svobod vnitřního trhu až po normy pracovního a sociálního práva. Právě práva spojená s otázkami rodiny a vymezení rodinných příslušníků a práv spojených se slučováním rodin také bývají častým předmětem sporů řešených před Soudním dvorem EU, který stále častěji argumentům obhajujícím právo na rodinný život popřává sluchu.

Můžeme se jen dohadovat, jak se bude v budoucnu vnímání ochrany rodiny na evropské úrovni vyvíjet, především s ohledem na ekonomickou a demografickou krizi, kterými nyní Evropa prochází. Uzavřou se státy se svými problémy více do svých hranic nebo se naopak budou ústy svých představitelů snažit nalézt společnou cestu a více regulovat i v oblastech, kde se nyní regulaci spíše vyhýbali?

Zajímavé nepochybně bude i sledování budoucího vývoje v oblasti evropského soukromého práva, v jehož intencích se hovoří i o určité harmonizaci rodinného práva na půdě Evropské unie či přímo o jeho komunitarizaci.[201] Ta je však v současné době prováděna především na úrovni procesněprávní (vzpomeňme již jednou zmiňované nařízení Brusel IIbis), zatímco hmotnému právu se spíše vyhýbá.

[201]DJEMNI-WAGNER, Sonya. *L'évolution du droit communautaire de la famille. Le réglement Bruxelles IIbis sur la responsabilité parentale*. In GADBIN, Daniel, KERNALEGUEN, Francis (eds). *Le statut juridique de l'enfant dans l'espace européen*. Bruxelles: Bruylant, 2004, s. 191. O možnostech evropského rodinného práva vice viz KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. *Lidskoprávní dimenze českého rodinného práva*. Brno: Masarykova univerzita 2009, s. 41-48.

Seznam použitých pramenů a literatury

Právní předpisy ES/EU

1. Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úř. věst. L 257, 19. října 1968.

2. Směrnice Rady 77/486/ EHS ze dne 25. července 1977 o vzdělávání dětí migrujících pracovníků. Úř. věst. L 199, 6. srpna 1977.

3. Směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu osob žijících z nezávislých příjmů. Úř. věst. L 13. července 1990.

4. Směrnice Rady č. 90/365/EHS ze dne 28. června 1990, o právu pobytu placených a neplacených pracovníků po skončení jejich profesní činnosti, Úř. věst. L 180, 13. července 1990.

5. Směrnice Rady č. 93/96/EHS ze dne 29. října 1993, o právu pobytu studentů. Úř. věst. L 317, 18. prosince 1993.

6. Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úř. věst. L 81, 21. března 2001.

7. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími. Úř. věst. L 212, 7. srpna 2001.

8. Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Úř. věst. L 031, 6. února 2003.

9. Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úř. věst. L 251, 3. října 2003.

10. Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úř. věst. L 016, 23. ledna 2004.

11. Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států. Úř. věst. L 050, 25. února 2003.

12. Nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003, o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000. Úř. věst. L 338, 23. prosince 2003.

13. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnice 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, Úř. věst. L 158, 30. dubna 2004.

14. Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Úř. věst. L 304, 30. září 2004.

15. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 166, 30. dubna 2004.

16. Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Úř. věst. L 326, 13. prosince 2005.

17. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Úř. věst. L 284, 30. října 2009.

Právní předpisy ČR

1. Zákon č. 324/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu).

2. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3. Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců.

Návrhy, stanoviska, připomínky, doporučení, usnesení:

1. Doporučení Rady o konvergenci cílů a politik sociální ochrany, Úřední věstník L245, 26. 8. 1992, s. 49.

2. Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. COM(2001)257.

3. Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. COM(2001)510.

4. Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l´Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. COM(2003)199.

5. Position commune arrêtée par le Conseil le 5 décembre 2003 en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/465/CEE et 93/96/CEE. 13263/3/03 REV 3 ADD 1.

6. Communication de la Commission au Parlement européen conformément à l'article 251, paragraphe 2, deuxième alinea, du traité CE concernant la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. SEC(2003)1293.

7. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 2. dubna 2009 o vzdělávání dětí z rodin migrantů (2008/2328(INI)) ze dne 2. dubna 2009. Úř. věst. C 137E, 27. května 2010, s. 1-5.

8. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uplatňování zásady rovného zacházení pro muže a ženy samostatně výdělečně činné a o zrušení směrnice 86/613/EHS. KOM(2008)636.

9. Zpráva komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. KOM(2008)610 v konečném znění

10. Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. V Bruselu dne 10.12.2008. KOM(2008)840

11. Návrh skupiny senátorů na posouzení souladu Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, resp. jejich vybraných ustanovení, s ústavním pořádkem, body 146-150. [online]. Dostupné na:< http://swww.usoud.cz/assets/N_vrh_Lisabonsk_smlouva_29-9-2009.pdf >

12. Návrh věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany státních hranic. Dostupný online na: < http://www.mvcr.cz/clanek/navrh-nove-upravy-vstupu-a-pobytu-cizincu-volneho-pohybu-obcanu-eu-a-jejich-prislusniku-a-ochrany-hranic.aspx

13. Připomínky Konsorcia nevládních organizací pracujících s migranty k Návrhu věcného záměru nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, volného pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků a ochrany hranic, s. 4 [cit. 4. února 2012]. Dostupné online na: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/Pripominky_k_vecnemu_zameru.pdf.>.

Zelené knihy:

1. Zelená kniha. Migrace a mobilita: úkoly a příležitosti vzdělávacích systémů EU. KOM(2008)423.

2. Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). KOM(2011)735 v konečném znění.

Eurobarometry:

1. Eurobarometr č. 39: Evropané a rodina. Dostupný online na: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs_077_fr.pdf>.

Judikatura Soudního dvora EU (dříve ESD):

1. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. července 1974, *Donato Casagrande proti Landeshauptstadt München*, 9-74, SbSD [1974], s. 00773

2. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. července 1992, *Micheletti a další proti Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-360/90, SbSD [1992], s. 1-4239.

3. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. října 1995, *Eckhard Kalanke proti Freie Hansestadt Bremen*, C-450/93, SbSD [1995], s. I-03051.

4. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 29. února 1996, *Trestní řízení proti Sofii Skanavi a Konstantinu Chryssanthakopoulosovi*, C-183/94, SbSD [1996], s. I-929.

5. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. listopadu 1997, *Hellmut Marschall proti Land Nordrhein-Westfalen*, C-409/95, SbSD [1997], s. I-6363.

6. Soudní dvůr (šestý senát): Rozsudek ze dne 22. června 2000, *Eyüp proti Landesgeschäftesstelle des Arbeitsmarktservice Voralberg*, C-65/98, SbSD [2000], s. I-04747.

7. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. července 2002, *D'Hoop proti Office national de l'emploi*, C -224/98, SbSD [2002], s. I-6191.

8. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. července 2002, *Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department*, C-60/00, SbSD [2002], s. I-6279.

9. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 25. července 2002, *MRAX proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, SbSD [2002], s. I-6591.

10. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. září 2002, *Baumbast a R. proti Secretary of State for the Home Department*, C-413/99, SbSD [2002], s. I-7091.

11. Soudní dvůr: Rozhodnutí ze dne 23. září 2003, *Secretary of State of Home Departement proti Hacene Akrich*, C-109/01, SbSD [2003], s. I-09607.

12. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. října 2004, *Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Departement*, C-200/02, SbSD [2004], s.I-09925.

13. Soudní dvůr: Rozsudek (Velký senát) ze dne 27. června 2006, *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, C-540/03 SbSD [2006], s. I-05769.

14. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 11. září 2007, *Herbert Schwarz a Marga Gootjes Schwarz proti Finanzamt Bergisch Gladbat*, C-76/05, SbSD [2007], s. I-101.

15. Soudní dvůr: Stanovisko generálního advokáta L. A. Geelhoeda ze dne 27. dubna 2006, *Yunying Jia proti Migrationsverket*, C-1/05, SbSD [2007], s. I-00001.

16. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 9. ledna 2007, *Yunying Jia proti Migrationsverke*t, C-1/05, SbSD [2007], s. I-00001.

17. Soudní dvůr: Rozsudek (velkého senátu) ze dne 25. července 2008, *Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform*, C-127/08, SbSD [2008], s. I-06241.

18. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. února 2010, *Hava Genc proti Land Berlin*, C-14/09, SbSD [2010], s. I-00931.

19. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 8. března 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi*, C-34/09 (dosud nezveřejněno ve SbSD).

Odborná literatura –monografie

1. BLAHOŽ, Josef, KLÍMA, Karel, SKÁLA, Josef a kol. *Ústavní právo Evropské unie*. Dobrá Voda: Vydavatelství Aleš Čeněk, 2003, 939 s.

2. CRAIG, Paul, BÚRCA, Gráinne de. *EU law: text, cases and materials*. 5. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2011, 1155 s.

3. ČAPEK, Jan. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv. I. Část – Úmluva*. Praha: Linde, 2010, 887 s.

4. FIALA, Petr, PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*, 2., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s.

5. HANTRAIS, Linda. *Social Policy in the European Union*, 3. vydání. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, 289 s.

6. KOLDINSKÁ, Kristina, PIKOROVÁ, Gabriela, TOMEŠ, Igor. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. Praha: C.H.Beck, 2007, 229 s.

7. KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. *Lidskoprávní dimenze českého rodinného práva*. Brno: Masarykova univerzita 2009, 191 s.

8. KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2007.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008, 309 s.

9. KRUTÍLEK, Ondřej, KUCHYŇKOVÁ, Petra, FRÍZLOVÁ, Iveta. *Monitoring evropské legislativy 2009-2010.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, 398 s.

10. MEI, Anne Pieter van der. *Free movement of persons within the European Community: cross-border access to Public Benefits*. Oxford: Hart Publishing, 2003, 538 s.

11. MCGLYNN, Carol. *Families and the European Union: Law, Politics and Pluralims.* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 230 s.

12. OUTLÁ, Veronika, HAMERNÍK, Pavel, BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 341 s.

13. PETTITI, Louis-Edmond a kol. *La Convention européenne des droits de l'Homme. Commenatire article par article*, 2. édition. Paris: Economica, 1230 s.

14. PIKNA, Bohumil. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem Lisabonské smlouvy*, 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2010, 422 s.

15. PITROVÁ, Lenka, POMAHAČ, Richard. *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora: 2. díl*. Praha: Linde, 2001, 348 s.

16. SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1299 s.

17. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Dimenze ochrany lidských práv v Evropské unii*, 2. rozšířené a aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 255 s.

18. ŠIŠKOVÁ, Naděžda, STEHLÍK, Václav. *Evropské právo 1: ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde, 2007, 310 s.

19. ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, 3. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 170 s.

20. TICHÝ, Luboš a kol. Evropské právo, 4. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, 953 s.

Odborné články

1. CARLIER, Jean-Yves. Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne: regard sur la directive 2004/38. *Cahiers de droit européen*, 2006, roč. 42, č. 1-2, s. 14-34.

2. DÍTĚ, Petr, FYCÝK, Jiří, KOHN, Pavel. Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na rodinné právo. In SCHELLE, Karel (ed). *Aktuální otázky práva ČR a EU 2009*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2009, s. 29-62.

3. DJEMNI-WAGNER, Sonya. *L'évolution du droit communautaire de la famille. Le réglement Bruxelles IIbis sur la responsabilité parentale*. In GADBIN, Daniel, KERNALEGUEN, Francis (eds). *Le statut juridique de l'enfant dans l'espace européen*. Bruxelles: Bruylant, 2004, s. 191-201.

4. GOLDNER, Iris. Family Reunification of European Community Nationals. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2005, roč.1. Dostupné na <http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=33293>.

5. GOUTTENOIRE, Adeline. La double protection de la famille en Europe à partir des textes de référence. *Informations sociales*, 2006, č. 129, s. 34-42.

6. HAVELKOVÁ, Barbara. Pozitivní opatření k zajištění rovnosti mezi muži a ženami v právu ES. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 11, s. 385-394.

7. HERNU, Rémy. *Droit communautaire et droits nationaux des nouvelles formes de conjugalité*. In FLAUSS-DIEM, Jacqueline, FAURÉ, Georges (ed.). Du Pacs aux nouvelles conjugalités: où en est l'Europe? Paris: Ceprisca, 2005, s. 155-184.

8. LYČKA, Martin. Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 8, s. 288-293.

9. MARTIN, Claude. *Un regard sur la famille française et européenne. La famille comme enjeu social et politique* [citováno 13. ledna 2012]. Dostupné na: <http://agora-2.org/colloque/cfe2005.nsf/Conferences/Un_regard_sur_la_famille_francaise_et_europeenne>.

10. Národní zpráva o rodině, s.215 [online]. Dostupné na <http://www.mpsv.cz/files/clanky/899/zprava_b.pdf>

11. NEYER, Gerda. Rodinná politika a plodnost v Evropě: pronatalitní politika v souvislosti s politikou genderovou, politikou zaměstnanosti a opatřeními týkajícími se péče o děti. *Demografie*, 2009, roč. 51, č. 4, s. 235.

12. OUTLÁ, Veronika. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států. *Jurisprudence*, 2005, č. 4, s. 19-26.

13. PAZDEROVÁ, Věra. Právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků migrujících občanů EU ve světle judikatury Soudního dvora. In JÍLEK, Dalibor, POŘÍZEK, Pavel

(eds). *Vízová politika a praxe ČR v kontextu Evropské unie. Quo vadis, visum?* Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 172-198.

14. POMAHAČ, Richard. Soudní dvůr EU: Odvozené právo na pracovní povolení. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 15, s. 565-566.

15. Projev Vladimíra Špidly, evropského komisaře pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti. *Demografie*, 2009, roč. 51, č. 4, s. 231-234.

16. ROZUMEK, Martin. *Společný evropský azylový systém: idea versus realita.* [online], 22. září 2009. Dostupné na:< http://www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2183782>.

17. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Evoluce ochrany lidských práv v ES/EU – přes soudní doktrínu k Ústavě. *Jurisprudence*, č. 2, 2005, s. 3-8.

18. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. K otázce pramenů evropského práva. Současný stav a perspektivy v intencích ústavního vývoje. *Právní fórum*, 2006, roč. 4, č. 4, s. 109-120.

19. ŠTURMA, Pavel. Lisabonská smlouva a závaznost Listiny základních práv EU pro Českou republiku vzhledem k tzv. výjimce (opt-out). *Právní rozhledy*, 2010, roč. 18., č. 6, s. 191-194.

20. TREZZIOVÁ, Dana, KUBEKOVÁ, Lenka. *Koordinace systémů sociálního zabezpečení v rámci EU.* Dostupné online na: http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d9625v12499-danove-aktuality/>.

21. Ustanovení zakládacích smluv – Občanství Unie – Status občana Unie. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2007, roč. 4, č. 6, s. 419.

22. WAWROSZ, Petr. Lisabonská smlouva: Nový rámec pro fungování Evropské unie. In *Potenciální ekonomické a sociální účinky vyplývající z Lisabonské smlouvy pro členské státy EU*. Brno: NEWTON College, 2010, s. 9-70.

23. Základní svobody vnitřního trhu – Volný pohyb osob – Právo na respektování rodinného života – vstupenka státních příslušníků třetích zemí na území členských států. *Judikatura Evropského soudního dvora*, 2008, roč. 5, č. 2, s. 134-140.

Summary

A family has represented one of the basic structural units of the European society for long centuries. The institution of a family has passed through significant changes during the 20th century. These changes were reflected in law adjustments of the family law. Naturally, they referred to the national law primarily. Nevertheless, the international law could not have stood aside. Considering the post-war Europe development a family was paid special attention from the point of view of a specific law formed in the European Community, later the European Union.

A topic called a family protection or a common development of some kind of the family politics did not belong to the discussed points of the emerging European integration. The guarantee of family life protection lay within the authority of particular member states. At an international level human-legal conventions guaranteed it. The Council of Europe was a main guarantor of human rights´ observance in Europe.

This situation has quickly changed depending on the legislation´s development of the European community. It specified one of the four fundamental liberties of the Community – a right to free movement of persons. The first documents of secundary law has appeared since 1960s. They enacted status of family members – migrating workers. The breakthrough came in 1990s. Europe, which was about to become united, was not seen from the economic but citizens´ point of view. Citizenship was laid down in the Maastricht Treaty. It went hand in hand with the shift from the free movement of workers to citizens. The family protection gained a new dimension with the development of human rights protection and with the inclusion in the complete catalogue of EU human rights at the beginning of the new millennium.

Nowadays, the family protection within the bounds of European law is represented by a conglomerate of various legal regulations. It is rather an addition or specification of other legal issues. The family protection right is generally adjusted not only in relevant articles of fundamental contracts and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union but also in the secondary regulations. The idea of family protection was reflected in the area of a right to family unification. It is also discussed in the field of concord of work and family life within the bounds of social and work law. We cannot also omit the role of the Court of Justice which takes part in the specification of the fundamental terms´ definitions.

New view of the family protection in the European law could be brought up by future development in a case of gradual harmonization of the family law at the European level.