

*Aktuální problémy slučování rodin migrantů a právo na soukromý a rodinný život
a připravovaná novela cizineckého zákona*

Ze všeho nejdříve je nutné zdůraznit, že fenomén sloučení rodiny je jedním z nejčastějších způsobů legální migrace cizinců, což dokazuje i počet občanů třetích zemí, kteří v České republice pobývají za účelem sloučení rodiny (k 31. 7. 2015 měla téměř 1/3 cizinců bytový status rodinného příslušníka). V současnosti je podíl cizinců ze třetích zemí na celkovém počtu obyvatel České republiky 2,5 %, tedy 266 855 legálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Počet občanů EU k 31. 7. 2015 naproti tomu činí 191 855, tedy 41,8 % z **celkového počtu 458 710 cizinců pobývajících na území České republiky**.¹

Slučovaná rodina je tvořena „sponzorem“, který je nositelem oprávnění a rodinným příslušníkem, který se slučuje (manžel/manželka, partner/partnerka, nezletilé děti/zletilé děti, rodiče nebo osamělý cizinec starší než 65 let a další, pokud jsou k tomu oprávnění). I přesto, že obecně je migrační politika v České republice mírnější než v jiných západních zemích, migranti čelí celé radě překážek v realizaci práva na rodinný život. Pokud jde o migrační politiku České republiky, migranti nečelí jenom bariérám v případě požadavku kladených na sponzora, ale také i nepřiměřeně dlouhým lhůtám pro vyřízení jejich žádosti. Aktuální právní úprava sloučení rodiny je zakotvena v zákoně o pobytu cizinců účinného od 1. 1. 2016, a to konkrétně v podobě dlouhodobého víza za účelem rodinným nebo dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

Institut dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny byl implementován **Směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**² a dává cizincům o něco více práv, než pokud žádají o dlouhodobé vízum za účelem rodinným. Nevýhodou tohoto institutu však je devítiměsíční správní lhůta spolu s dalšími překážkami, které jsou s tímto bytovým oprávněním spojeny. Dalším vyčnívajícím problémem je, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nejsou známy žádné skutečnosti, které by mohly představovat zásadní překážky pro vydání rozhodnutí. Žadatelé nejsou žádným způsobem vyrozuměni o důvodech průtahů a nepřiměřeně délce rozhodování ze strany správního orgánu, i přestože splňují podmínky pro vydání bytového oprávnění. Přitom pro manžele a jejich nezletilé děti má výsledek řízení zcela zásadní dopad na jejich rodinný a soukromý život. Nejistota způsobená nezákonným protahováním řízení velmi negativním způsobem ovlivňuje kvalitu jejich života. Vzhledem k tomu, že takové případy nejsou vůbec ojedinělé, vyvstává řada otázek souvisejících nejen s nečinností správního orgánu, ale i se samotným přístupem k rozhodování o žádostech rodin.

V souvislosti s právem na rodinný a soukromý život úzce souvisí i nejlepší zájem dítěte, který se objevuje ve všech mezinárodních smlouvách, k jejichž dodržování se Česká republika zavázala. Hlavním nástrojem úpravy je **Úmluva o právech dítěte** (dále jen „Úmluva“), kterou Česká republika do svého právního řádu implementovala v roce 1991. Uvedená Úmluva v čl. 3 odst. 1 zdůrazňuje, že:

¹ Usnesení vlády České republiky ze dne 18. 1. 2016 o aktualizované Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a o Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016.

² Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny online dostupná na:

<http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/evropska-unie-a-azylove-acquis/smernice-rady-200386es-ze-dne-22-zari-2003-o-pravu-na-sloucení-rodiny.html>

„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, at' už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.“³ Samostatně je však ochrana dětí zdůrazněna v čl. 5 odst. 5 **Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**, kde členské státy při posuzování žádosti dbají na to, aby byl brán **náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí**.⁴ V kontextu cizineckého zákona je nejlepší zájem dítěte uveden jen v souvislosti se správním vyhoštěním občana EU nebo jeho rodinného příslušníka. Ustanovení § 120 odst. 2 písm. a) cizineckého zákona uvádí, že rozhodnutí o správním vyhoštění nelze vydat, jde-li o nezletilého občana Evropské unie, ledaže by správní vyhoštění bylo v jeho nejlepším zájmu.⁵ Kromě výše uvedeného, cizinecký zákon na straně jedné odkazuje na Úmluvu o právech dítěte, na straně druhé stanovuje správnímu orgánu povinnost zkoumat, zda rozhodnutí bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života cizince. Z praxe neziskových organizací však vyplývá, že v mnoha případech dochází při vydávání negativních rozhodnutí, jejichž důsledkem je podstatný zásah do soukromého a rodinného života cizinců.

Případová studie: Uvedené demonstruje i případ rodiny z Ukrajiny, které hrozí nucené vycestování z území České republiky. Rodina je plně integrovaná do české společnosti, dcera klientky se narodila zde na území, chodila do mateřské školy a momentálně navštěvuje i základní školu. Věnuje se školským aktivitám a pravidelně navštěvuje skautský klub. Oba rodiče zde legálně pracují a vytvořili si rodinné a sociální zázemí. Jejich dcera nemluví ukrajinsky a k zemi původu nemá žádné vazby. Vzhledem k tomu, že by museli vycestovat, byli by vytrženi ze sociálního života zde v České republice, což by mělo za následek zprerhání jejich vazeb s kamarády a s další blízkou rodinou (starými rodiči), kterým bylo uděleno české státní občanství. Kromě toho rodina nepředstavuje zátěž pro sociální systém státu a mluví plynule česky.

Nucené vycestování by tak představovalo zásah do jejich soukromého a rodinného života a bylo by v rozporu s čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

Vzhledem k výši uvedenému je potřebné zdůraznit, že nejlepší zájem dítěte v rámci koherentního rodinného práva se musí stavět do popředí. V návaznosti na to je zcela zřejmé, že pokud správní orgán plánuje rozhodnout o nezískání pobytového oprávnění cizince, nehledí jenom na právo respektovat soukromý a rodinný život, ale hlavně musí dbát na nejlepší zájem dítěte a přiměřenost daného rozhodnutí tak jak mu to stanovuje ustanovení § 174a zákona o pobytu cizinců. Dle zmíněného ustanovení „*při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona správní orgán zohlední zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště*.“⁶ Z praxe neziskových organizací však vyplývá, že tomu tak v mnoha případech není a správní orgán vydává

³ Úmluva o právech dítěte, online dostupná na: <http://www.crdm.cz/download/umluva.pdf>

⁴ čl. 5 odst. 5 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, online dostupná na: <http://www.unhcr-centraleurope.org/cz/pdf/zakladni-informace/pravni-dokumenty/evropska-unie-a-azylove-acquis/smernice-rady-200386es-ze-dne-22-zari-2003-o-pravu-na-sloucení-rodiny.html>

⁵ § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

⁶ § 174a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

rozhodnutí, která nejsou v souladu s ustanovením Směrnice Rady 2003/86/ES ani Úmluvou o právech dítěte.

Případová studie: Dalším případem z praxe je i případ klientky, která už 10 let se svými nezletilými dětmi bojuje o získání pobytového oprávnění v ČR. Klientka pocházející z Ázerbájdžánu, spolu se svým nezletilým synem a přítelem, roku 2005 na území ČR požádala o azyl. Azylová procedura však nebyla úspěšná a v roce 2008 dostali první zamítnutí azylové žádosti. Po skončení řízení podávala klientka druhou žádost o azyl už jen sama se třemi nezletilými dětmi. Uvedená žádost rovněž nebyla úspěšná. Následně klientka zažádala o různé druhy pobytových oprávnění, přičemž o jednom z nich má být v blízké době rozhodnuto.

I přesto, že dvě její mladší děti se na území ČR narodily, nepoznaly jinou zemi ani jinou kulturu než českou, správní orgán doposud vždy v jejich případě vydával zamítavé rozhodnutí. Všechny její tři nezletilé děti zde navštěvují základní školu, mluví výborně česky a mají zde veškeré sociální vazby. Přesto však správní orgán nepovažoval jejich míru integrace do českého prostředí za dostatečnou. Je tedy zcela jasné, že se správní orgán ve svém rozhodnutí dostatečně nezabýval nejlepším zájmem nezletilých dětí a zásahem do soukromého a rodinného života.

Je nutné uvést, že rodina není zátěží pro sociální systém. Klientka vystudovala český jazyk pro cizince na UK. Nejenomže nostrifikovala své středoškolské vzdělání, ale i v průběhu roku 2015 si udělala Kurz pracovníka v sociálních službách a nastoupila ke studiu na vyšší odbornou školu. Klientka nemá pevné rodinné vazby v jiné zemi, její matka ji nevychovala, prarodiče zemřeli a v zemi původu již nemá žádné příbuzné.

Správní orgán vůbec nevzal v potaz míru integrace nezletilých dětí, jelikož v případě nuceného návratu by je čekalo naprosto neznámé prostředí, došlo by k přerušení školní docházky a resocializace celé rodiny by byla obtížná, protože jim v zemi původu už nezbyli žádní příbuzní. **Z uvedeného jasně vyplývá, že vytržení z takové silné integrace z české společnosti není v nejlepším zájmu nezletilého dítěte, který zdůrazňuje jak Úmluva o právech dítěte, tak i směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, a rovněž představuje nepřiměřený zásah do soukromého a rodinného života.**

Pro doplnění poukážeme na úpravu postavení cizinců například ve Francii. I v případě nezletilých dětí cizinecký zákon obsahuje ustanovení týkající se rodin nacházejících se na území nelegálně, přičemž do popředí staví nejlepší zájem dítěte a respektování práva na rodinný a soukromý život v podobě udělení pobytové karty s názvem rodinný a soukromý život.

V souvislosti s uvedeným zákonodárce připravuje novelu cizineckého zákona a dalších souvisejících zákonů, zejména z důvodu zajištění transpozice směrnic: **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci** a **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti**. Cílem zákonodárce v souvislosti s připravovanou novelou cizineckého zákona je především podpora ekonomické migrace a přístupu na trh práce a to zaváděním nových institutů a s tím související úprava společného soužití rodiny cizinců. V zákoně o pobytu cizinců se upravuje nový druh pobytového oprávnění určeného pro zahraniční investory (karta zahraničního

investora). V návaznosti na institut sloučení rodiny bude žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s držitelem karty zahraničního investora vyřízena v kratší než standardní lhůtě, a to ve lhůtě 90 dnů. Příznivé podmínky pro sloučení rodiny je Česká republika podle směrnice 2009/50/ES zavázána poskytnout i držitelům modré karty, proto se zároveň s touto úpravou zkracuje i lhůta pro vyřízení žádostí o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s držitelem modré karty na území (ze 180 na 90 dnů).

Vzhledem k výše uvedenému tvůrcům veřejných politik a legislativy dále doporučujeme:

- **změny v nastavení migrační politiky s cílem snížit maximální 9 měsíční lhůtu pro vyřízení žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny**, vzhledem k tomu, že v rámci současné legislativy, je dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny umožněn až po té, co osoba oprávněná ke sloučení pobývá na území nejméně 15 měsíců, v případě držitele zaměstnanecké karty 6 měsíců, přičemž když k této době přičteme ještě délku řízení, která představuje 9 měsíců, odloučení manželů a celé rodiny může činit až 2 roky. Z praxe neziskových organizací vyplývá, že lhůta k vyřízení žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny je v některých případech i mnohonásobně překračována.
- **zlepšení informování migrantů o důvodech průtahů a nepřiměřené délce rozhodování ze strany správního orgánu**, vzhledem k tomu, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny nejsou známy žádné skutečnosti, které by mohly představovat zásadní překážky pro vydání rozhodnutí. V praxi častokrát dochází v řadě případů k překročení dané lhůty, a to bez informování dotčených osob o důvodech, které k průtahům vedly.
- **odstranění nefunkčnosti internetového systému „Visapoint“ Ministerstva zahraničních věcí České republiky**, vzhledem k tomu, že v některých státech je uvedený systém dlouhodobě nefunkční a nutí cizince podat žádost o udělení dlouhodobého víza i povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu osobně a zároveň výlučně prostřednictvím systému Visapoint.
- **zaručit přístup k předškolnímu vzdělání všem dětem migrantů, nezávisle na jejich pobytovém statusu**, neboť řídicí orgány škol nesprávně interpretují pojem „trvalý pobyt“ a vylučují ze vzdělávání všechny děti migrantů s jiným než trvalým povolením k pobytu. Taková praxe je zjevně diskriminující.
- **umožnění vydání pobytového oprávnění „soukromý a rodinný život“ nezletilým dětem**, nacházejícími se na území nelegálně, přičemž do popředí správní orgán staví nejlepší zájem dítěte a respektování práva na rodinný a soukromý život.
- **umožnění vydání pobytového oprávnění „soukromý a rodinný život“ rodinám**, které projeví silnou vůli pro integraci, a to s ohledem na jejich dlouhodobý pobyt na území, úroveň zařazení se do české společnosti a školní docházka dětí.
- **umožnění vydání karty „soukromý a rodinný život“ cizincům**, kteří nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle cizineckého zákona, ale jejichž **osobní a rodinné vazby v České republice jsou takové, že by rozhodnutí o vyhoštění bylo v rozporu s článkem 8 EULP.**