

Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanu EU na volný pohyb a pobyt

Obsah

Obsah.....	2
Úvod do problematiky a představení kapitol analýzy.....	3
1. Statistický obraz migrace – slučované rodiny v ČR.....	4
2. Slučování rodin v kontextu Evropské unie	6
2.1 Slučování s občanem EU.....	7
2.2 Slučování občanů třetích zemí	11
2.3 Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014	15
2.4 Rodinná migrace v České republice	17
2.5 Právo na rodinný život vs. Visapoint	22
2.6. Zásadní problémy žen migrantek v realizaci rodinného života na území České republiky ..	23
2.6.1 Diskriminace žen migrantek v přístupu ke vzdělání	23
2.6.2 Diskriminace v případě přístupu k zdravotnímu pojištění.....	25
2.6.3 Problematika slučování starších dětí	27
3. Nejlepší zájem dítěte	29
4. Závěrečná doporučení a změny.....	34

Úvod do problematiky a představení kapitol analýzy

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.

Cílem této analýzy je poskytnout náhled do právního aspektu společného soužití občanů třetích zemí (práva na sloučení rodiny) se zaměřením na systémové problémy a případové studie. Dále se ve studii budeme zabývat i problematikou postavení rodinného příslušníka občana EU a nejlepšímu zájmu nezletilého dítěte. Cílem studie je zároveň i zdůraznit důležitost práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývajícího z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Na začátku naší studie se nejprve budeme zabývat statistickým obrazem migrace v České republice s důrazem na statistiky získaných/nezískaných pobytů za účelem sloučení rodiny. Poté přejdeme do další kapitoly, která poskytuje charakteristiku rodinné migrace na úrovni Evropské unie a následně zhodnocení rodinné migrace a aktuální trendy v České republice. Vzhledem k tomu, že pozornost studie je věnována především rodinám migrantů ze třetích zemí, ve větším rozsahu se budeme zabývat právní úpravou tohoto typu rodinné migrace. Kromě toho studie poskytuje porovnání migračních politik a integračních opatření i v jiných členských státech Evropské unie. Vzhledem k tomu, že sloučení rodiny představuje značný (a stále rostoucí) podíl na legální migraci, mnohé státy zavedly přísnější opatření. Toho se týká příklad, který poskytneme ve druhé kapitole analýzy. Studie se nezabývá uvedenou problematikou jen na teoretické úrovni, ale i na úrovni praktické za pomoci případových studií demonstrujících systémové chyby a problémy. V poslední kapitole se budeme věnovat pojmu nejlepšího zájmu dítěte a rozhodovací praxi správního orgánu v kontextu získání/nezískání pobytového oprávnění. V závěru zhodnotíme sledovaný cíl a zároveň poskytneme doporučení tvůrcům veřejných politik a legislativy.

1. Statistický obraz migrace – slučované rodiny v ČR

Nejprve je potřebné uvést, že migrační situace v České republice, tak jako i v jiných zemích, prochází vývojem už od 90 let. Pro migranty Česká republika postupně přestala být jenom tranzitní zemí, ale stala se i zemí cílovou, o čemž svědčí i nárůst imigrace od roku 1989 více než třináctinásobně. 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**. V posledních letech roste právě počet občanů třetích zemí, kteří v České republice pobývají za účelem sloučení rodiny (k 31. 7. 2015 měla téměř 1/3 cizinců pobytový status rodinného příslušníka).¹

Mapováním problematiky migrace a integrace se zabývá i **Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky**², kterou pravidelně předkládá ministr vnitra vládě České republiky a následně Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, od roku 2000 rovněž Bezpečnostní radě státu. Nejnovější zpráva z roku 2014 vypovídá nejenom o vývojových trendech v oblasti migrace v České republice v roce 2014, ale poskytuje i souhrn pozitiv a negativ v oblasti migračních toků. Zpráva se ve své V. kapitole především zaměřuje na cizince ze třetích zemí, kteří se rozhodli pobývat v České republice přechodně na dobu delší než 90 dnů, a to konkrétně za účelem sloučení rodiny.

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky rovněž poskytuje statistické informace o všech ostatních druzích pobytu, nicméně pro účely této analýzy se budeme dále zabývat pouze pobyty za účelem sloučení rodiny (respektive dlouhodobým vízem za účelem sloučení rodiny).

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 oprávněni).

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 Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014.

Počet žádostí o sloučení rodiny zaznamenal největší nárůst v letech 2010 a 2011 - v roce 2010 tvořily žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny 15,8 % všech podaných žádostí, o rok později se jednalo o 46,2 %. Velmi rychlý nárůst počtu žádostí o sloučení je spojován především s ekonomickou krizí a kvůli ní se měnící situací na trhu práce. V následujících letech dochází znovu k poklesu žádostí o sloučení.

V roce 2014 si o pobyt za účelem sloučení rodiny zažádalo celkem 1826 cizinců a to přímo na území České republiky (tento účel tvořil 20,6% všech podaných žádostí) a rovněž 1302 cizinců podalo tuto žádost na zastupitelských úřadech ČR v jiných zemích (zde představovalo sloučení 24,5 % všech podaných žádostí).³

Žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu podané na ZÚ ČR dle účelu pobytu v roce 2014

Účel	počet udělených víz	tj. %
studium	1896	35,7
výzkum	151	2,8
zaměstnání	1968	37
sloučení rodiny	1302	24,5
celkem	5317	100

(zdroj dat: MV ČR 2015)⁴

Tyto žádosti podávali nejčastěji státní příslušníci Ukrajiny (663 osob), Vietnamu (295) a Ruska (113). Příslušníci těchto zemí představují nejvíce početnou skupinu osob žádajících o sloučení rodiny již několik let.

Žádosti o udělení povolení k dlouhodobému pobytu podané na území ČR v roce 2014 dle účelu pobytu

Účel	počet žádosti	tj. %
podnikání OSVČ	235	2,6
podnikání PO	216	2,4
zaměstnání	2473	27,8
sloučení rodiny	1826	20,6
studium	2910	32,8
výzkumný pracovník	27	0,3
ostatní	1195	13,5
celkem	8 882	100

³ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 42 – 46.

⁴ Str. 42, *Ibid.*

(zdroj dat: MV ČR 2015)⁵

Z uvedené tabulky vyplývá, že třetím nejčastějším účelem žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu byl účel sloučení rodiny (1 826, tj. 20,6 %). Nejvíce o něj žádali státní příslušníci Vietnamu (383), Ruska (337) a Ukrajiny (220).⁶

V analýze se budeme kromě rodin, ve kterých sponzor a slučovaný člen rodiny jsou občany třetí země, věnovat rovněž rodinám ve kterých je sponzorem občan země EU (včetně ČR) a ze třetí země pochází pouze slučovaná osoba. V tomto případě se však nejedná o klasické sloučení rodiny, jak to definuje *Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice Rady 2003/86/ES“)*⁷. Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky uvádí, že v roce 2014 bylo povolení k přechodnému pobytu uděleno 1934 občanům třetích zemí – rodinným příslušníkům občanů EU, v 630 případech Ministerstvo vnitra povolení neudělilo, resp. řízení zastavilo. Nejvyšší počet povolení k přechodnému pobytu byl udělen státním příslušníkům Ukrajiny (467, tj. 18,2 %), Ruska (251, tj. 9,8 %) a Spojených států amerických (164, tj. 6,4 %). Počet pozitivních rozhodnutí, převyšující v daném roce počet podaných žádostí, je zapříčiněn délkou procesu rozhodování o udělení pobytu.⁸

2. Slučování rodin v kontextu Evropské unie

Cílem této kapitoly je nejprve stručně charakterizovat „rodinnou“ migraci na úrovni Evropské unie a následně zhodnocení rodinné migrace a aktuálních trendů v České republice. V kontextu mezinárodního práva sehrává důležité postavení Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která v článku 8 zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života.

Článek 8 - Právo na respektování soukromého a rodinného života

⁵ Str. 46, *Ibid.*

⁶ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 46

⁷ Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, dostupné na:

<http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32003L0086>.

⁸ Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014, str. 50

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.
2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.⁹

Toto právo nabývá specifického významu v případě migrantů, především v případě rodinných příslušníků občanů EU a jejich práva na volný pohyb a pobyt, které je upraveno ve *Směrnici Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států* (dále jen „*Směrnici Rady 2004/38/ES*“)¹⁰. Právo na respektování soukromého a rodinného života je rovněž zdůrazněno i v odst. 2 výše zmíněné Směrnice Rady 2003/86/ES¹¹, která upravuje přímo sloučení rodin cizinců ze třetích zemí. V analýze se nejprve budeme věnovat rodinné migraci, kde partnerem/manželem občana EU je příslušník ze třetí země a následně rozebereme rodinnou migraci na úrovni Evropské unie a v kontextu českého právního řádu v případě, že jak sponzor (nositel oprávnění ke sloučení), tak i slučovaná osoba, jsou státními příslušníky třetích zemí.

2.1 Slučování s občanem EU

Tento typ migraci je upraven ve **Směrnici Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států**. Tato Směrnice v odstavci 5 uvádí, že „*Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní*

⁹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

¹⁰ Směrnice Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, dostupné na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0038>.

¹¹ Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, dostupné na: <http://www.eurlex.cz/dokument.aspx?celex=32003L0086>.

*příslušnost.*¹² Z výše uvedeného vyplývá, že rodinní příslušníci občanů EU by měli mít zaručena stejná práva jako občané EU. Vzhledem k tomu mají tito příslušníci výrazně jednodušší vstup a pobyt na území EU, než rodinní příslušníci cizinců ze třetích zemí. Jejich ochranu zdůrazňuje i odstavec 24 Směrnice, ve kterém se uvádí: „*Proto by s rostoucím stupněm integrace občanů Unie a jejich rodinných příslušníků v hostitelském členském státě měla růst i úroveň jejich ochrany před vyhoštěním. Vůči občanům Unie, kteří na území hostitelského členského státu pobývají již mnoho let, a zejména vůči těm, kteří se zde narodili a pobývali zde po celý svůj život, by vyhoštění mělo směřovat pouze z důvodu výjimečných okolností souvisejících s veřejnou bezpečností. Těmito výjimečnými okolnostmi by mělo být navíc podmíněno také vyhoštění nezletilých osob, aby byly v souladu s Úmluvou OSN ze dne 20. prosince 1989 o právech dítěte chráněny jejich vazby na rodinu.*“¹³ Kromě jiného v článku 30 odst. 2 Směrnice Rady 2004/38/ES stanovuje státem povinnost, pokud to není v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, přesně a úplně informovat o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě. Z uvedeného vyplývá, že Směrnice Rady 2004/38/ES pro občany EU a jejich rodinné příslušníky vytváří výrazně mírnější pravidla pro vstup a pobyt v zemi, obtížnější možnost vyhoštění a především menší administrativní zátěž.

Tento typ rodinné migrace je v českém právním pořádku upraven v **zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů** (dále jen „*zákon o pobytu cizinců*“), a to konkrétně v hlavě IVa.: Pobyt občana evropské unie a jeho rodinných příslušníků na území.

Z uvedených ustanovení zákona vyplývá, že ke sloučení rodiny s partnerem - občanem ČR se nevazí tak přísná opatření, která by zamezovala vstupu do země před sloučením, požadovala prokazování příjmu, atd. Na druhou stranu je třeba uvést, že přístup státních orgánů k typu rodinné migrace, respektive ke sloučení rodiny, kde jeden z partnerů/manželů je právě občanem ČR a druhý pochází ze třetí země, je více než obezřetný. Takoví rodinní příslušníci pak musí poměrně složitě prokazovat, že je jejich vztah skutečný, přičemž se zkoumá, povaha, intenzita a trvalost vztahu. K prokázání reálnosti svazku se využívá několik cest, jako jsou oddělené pohovory nebo pobytové kontroly ze strany policie. Této problematice věnuje

¹² Směrnici Rady 2004/38/ES

¹³ Směrnici Rady 2004/38/ES

svou pozornost i již zmíněná Směrnice Rady 2004/38/ES a to konkrétně v článku 35, který je zaměřený na zneužití práva a zdůrazňuje potřebu přijetí takových opatření, která by zabránila zneužití práv nebo podvodu, především uzavřením účelových sňatků. I když se zdá, že rodinná migrace tohoto typu je migrantům výrazně nakloněnější než slučování rodin ze třetích zemí, i tento typ migrace je přísně kontrolován ze strany státu. Rodinní příslušníci občana EU a občanů ČR čelí administrativním překážkám, průtahům v řízení a velmi častým podezřením státu, že se jedná o účelový sátek.

Uvedené demonstruje i případ klientky O. S. z Ukrajiny, která odešla do České republiky, protože byla psychicky i fyzicky týrána bývalým manželem, a pobývala zde částečně i bez pobytového oprávnění.

Případová studie č. 1:

Klientka se se svým nynějším manželem, občanem České republiky, poznala v roce 2009, sátek uzavřeli o tři roky později. V téže době se rozhodli požádat o povolení k přechodnému pobytu v ČR vzhledem k tomu, že se jedná o rodinného příslušníka občana EU. Kromě společné domácnosti, ve které žili, k žádosti připojili i veškeré důkazy o jejich vztahu, spolu s oddacím listem. I přesto, že ze zákona o pobytu cizinců, je správní orgán povinen rozhodnout ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti¹⁴, v uvedeném případě byla klientce žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnuta až v dubnu 2015, (téměř o tři roky později) zejména protože s manželem nejprve zatajili předchozí pobyt v ČR bez oprávnění, protože se to báli uvést. Po zamítnutí žádosti se klientka psychicky zhroutila a začala docházet k psycholožce. Po vycestování na Ukrajinu se její depresivní porucha prohloubila, protože odloučení od manžela velmi těžko snášela. Následně klientka dvakrát zažádala o turistické vízum za účelem návštěvy manžela, dvakrát byla její žádost ambasádou zamítnuta (i přesto, že ze **Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států**, konkrétně z čl. 5 přímo vyplývá právo na vstup – to znamená, že „členské státy poskytnou těmto osobám všechny prostředky, aby jim usnadnily získání nezbytných víz. Tato víza se

¹⁴ I přesto, že lhůta může být v odůvodněných případech prodloužena, a to za podmínek stanovených správním řádem, z praxe neziskových organizací vyplývá, že v případě žádosti o přechodný pobyt je tato lhůta mnohonásobně překračována.

udělují bezplatně, zrychleným postupem v nejkratší možné lhůtě). Klientce se do ČR podařilo přijet až v říjnu 2015, kdy opět požádala o přechodný pobyt jako rodinný příslušník občana EU. Po 4 letech úsilí, předkládání důkazů, odmítnutých turistických víz a nezákonného postupu správního orgánu, se nakonec klientce podařilo získat přechodný pobyt.

Vzhledem k výše uvedenému je potřebné uvést, že prošetřování správního orgánu musí být v souladu s vnitrostátními právními normami a hmotně-právními zárukami popsány v předcházejících odstavcích s odkazem na ustanovení Směrnice. Správní orgán musí při svém rozhodování postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti avšak i tak, aby zároveň dodržel zásadu přiměřenosti. Povinnost správního orgánu vyřizovat věci bez zbytečných průtahů vychází ze správního řádu, ovšem pokud se jedná právě o pobyt rodinných příslušníků, kteří musí být častokrát odloučeni, měl by správní orgán vyřizovat věci s náležitou pečlivostí a nepřekračovat lhůty k vydání rozhodnutí mnohonásobně.

Případová studie č. 2:

Dalším příkladem je případ, pana X z Pákistánu a paní Y z České republiky, kteří se seznámili přes internet přibližně v roce 2012. Mezi tím než v červnu roku 2014 pár absolvoval pobyt na Srí Lance, kde se následně i vzali, čelili zamítavému rozhodnutí ze strany Zastupitelského úřadu ČR v Islámábádu. V návaznosti na tuto situaci zažádal pan X na jaře roku 2015 Zastupitelský úřad v Islámábádu znovu o udělení krátkodobého víza, neboť je teď rodinným příslušníkem občanky České republiky. I tato žádost byla ovšem zamítnuta. Pan X tedy požádal o přezkoumání neudělení krátkodobého víza, i když by na něj měl mít dle evropské legislativy právo. V září 2015 však opět obdržel odmítavé rozhodnutí. **V současné době se čeká na zhodnocení žaloby Krajského soudu v Praze a na výsledky šetření Kanceláře veřejné ochránkyně práv, která je v případě také zainteresována.** Případu se věnuje i česká spisovatelka žijící v Anglii, která popisuje jejich vztah ve své nové knize.

V návaznosti na shora uvedené s odkazem na příslušnou Směrnici, je potřeba zdůraznit, že rodinní příslušníci občanů EU by měli mít zaručena stejná práva jako občané EU a

zjednodušený vstup na území spolu s právem volného pohybu a pobytu, k čemuž však v mnoha případech nedochází. Partneři už v počátku čelí zamítavému rozhodnutí ohledně vydávání turistických víz za účelem návštěvy občana EU a nedůvodným průtahům ze strany správního orgánu. Orgány státu přistupují k uvedeným svazkům jako ke krajně podezřelým, což se projevuje i v časové délce rozhodování a následného vydání rozhodnutí. V následující kapitole se budeme věnovat problematice slučování občanů třetích zemí a rovněž překážkám, kterým čelí.

2.2 Slučování občanů třetích zemí

Další typ rodinné migrace a to konkrétně sloučení rodiny občanů třetích zemí upravuje **Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny**. Tento typ rodinné migrace současně také představuje hlavní proud migrace a její legislativní úprava je jednou z nejčastěji se měnících oblastí migračních politik členských zemí. Uvedená Směrnice na jedné straně proklamuje respekt k základním lidským právům a na straně druhé možnost státu nastavit, řídit a kontrolovat migrační politiku sloučení rodin v mezích Směrnice.¹⁵

Směrnice už ve své preambuli, v odstavci 2, zdůrazňuje, že opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice respektuje základní práva a řídí se zásadami zakotvenými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie. Směrnice rovněž poukazuje na to, že sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života a za účelem ochrany rodiny, založení nebo zachování rodinného života a je třeba určit hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny.

Směrnice vychází především z lidskoprávního kontextu, resp. zdůrazňuje lidskoprávní rozměr rodinné migrace. A z toho důvodu, se také zaměřuje na antidiskriminační přístup k rodinám imigrantů a apeluje na to, aby aplikace směrnice v jednotlivých státech probíhala „*bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu,*

¹⁵ SZCZEPANIKOVÁ Alice, Právo na rodinný život vs. migrační kontrola: Aktuální trendy slučování rodin v České republice v kontextu Evropské unie, dostupné na: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-rodinny-zivot-vs-migracni-kontrola-aktualni-trendy-slučovani-rodin-v-ceske-republice-v-kontextu-evropske-unie>.

genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace”¹⁶. Směrnice dále rozebírá procesní pravidla a uvádí, že proces slučování rodiny by měl být zvládnutelný pro zapojené orgány, současně s tím, že bude vůči slučovaným členům rodin „**průhledný a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu.**”¹⁷

Směrnice klade důraz nejen na zajištění práva rodiny na společný život, procesní práva a stanovení podmínek pro uplatňování výše uvedených práv, ale zároveň poukazuje i na potřebu podporovat práva členů rodiny jako jedinců – „**Je třeba podporovat integraci členů rodiny.** Za tím účelem by jim mělo být uděleno právní postavení nezávislé na právním postavení osoby usilující o sjednocení rodiny, zejména v případě rozpadu manželství a partnerství, a měli by mít přístup ke vzdělání, zaměstnání a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako osoba, s níž jsou sloučeny.”¹⁸

Příkladem dobré praxe je Norsko, které vytváří vhodné podmínky pro nezávislost a rovnost žen a mužů v rodinách lépe, než většina zemí, včetně rozvedených/odloučených párů. Právo na autonomní pobyt je dále usnadněno v ohrožených rodinách, jako je tomu v případě smrti nebo domácího násilí.¹⁹ Svědčí o tom i projekt Stella Norského červeného kříže. Zaměřením projektu "Stella" je vytvoření inkluzivní arény pro všechny ženy, zejména pro ženy z menšin, s cílem usnadnit větší zapojení a začlenění do norské společnosti a pracovního trhu. Stella nabízí poradenství, kurzy a semináře, jakož i internetovou kavárnu. Provádění akcí mají na starosti dobrovolníci, přičemž účastníci mohou rozhodovat i o obsahu a spuštění programů. Ženy mají také možnost podílet se na dobrovolnictví přímo v centru. Tímto způsobem Stella využívá dobrovolnictví jako nástroj na podporu účasti, budování kapacit a rozšíření sítě. Stella je otevřena 5 dní v týdnu a nabízí kurzy ve dne, ale i ve večerních hodinách. Ve dne Stella slouží jako informační a poradenské zařízení, stejně jako kavárna s denním rozvrhem

¹⁶ Odstavec 5, směrnice Rady 2003/86/ES

¹⁷ Odstavec 13, *Ibid.*

¹⁸ Odstavec 15, *Ibid.*

¹⁹ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/norway>

kurzů a aktivit. Ve večerních hodinách Stella nabízí semináře, tělovýchovu a tematické prezentace.²⁰

Dalším důležitým rozměrem Směrnice je ochrana práv žen a dětí v odst. 11, který poukazuje na to, že „*právo na sloučení rodiny by mělo být vykonáváno v náležitém souladu s hodnotami a zásadami uznávanými členskými státy, a zejména s ohledem na práva žen a dětí; dodržování těchto zásad opravňuje k možnému přijetí omezujících opatření proti žádostem o sloučení rodiny žijící v polygamních domácnostech.*“²¹ V uvedeném odstavci Směrnice zároveň vyjadřuje zákaz polygamního manželství a domácnosti. Obzvláště je ochrana dětí zdůrazněna v čl. 5 odst. 5, kde členské státy při posuzování žádosti dbají na to, aby byl brán **náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.**²²

Další podstatná část Směrnice je zaměřená na vymezení osob, které mohou být slučovány se sponzorem – migrantem pobývajícím v EU. V odst. 9 Směrnice se uvádí, že sloučení rodiny by se mělo v každém případě vztahovat na jádro rodiny, to znamená na manžele a nezletilé děti. V následujícím odstavci Směrnice dává značný prostor členským státům nastavit svou politiku tak, že mohou rozhodnout, zda povolí sloučení rodiny i pro nejbližší příbuzné v přímé vzestupné linii, zletilé svobodné děti, nesezdané nebo registrované partnery, jakož i – v případě polygamního sňatku – nezletilé děti další manželky a osoby usilující o sloučení rodiny. Členský stát může povolit sloučení rodiny skládající se z těchto osob, aniž je tím dotčena možnost členských států, které neuznávají existenci rodinných svazků podle tohoto ustanovení, neposkytnout uvedeným osobám rovnocenné zacházení se členy rodiny, pokud jde o právo pobytu v jiném členském státě, jak je stanoveno odpovídajícími právními předpisy Společenství.

Směrnice sice ponechala členským státům volnost v nastavení migrační politiky v oblasti slučování rodin, avšak zavedla i určité maximální lhůty a pravidla, které státy v rámci

²⁰ Red Cross EU office, Mapping of the migration activities of European National Red Cross Societies 2012 - 2013 Update, online dostupné na:

http://redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2013/Migration/NORWAY_mapping_FINAL_01.2013.pdf

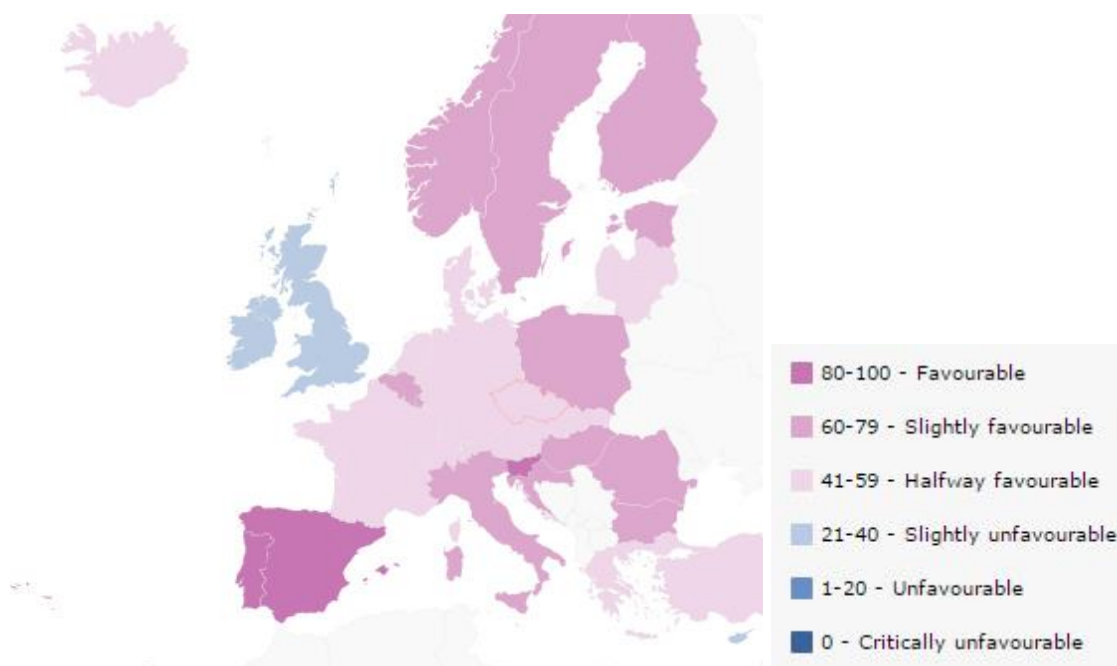
²¹ Odstavec 11, *Ibid.*

²² Čl. 5 odst. 5, *Ibid.*

dispozičního práva nemůžou obejít. Příkladem je i čl. 5 odst. 4, který stanovuje maximální 9 měsíční lhůtu pro rozhodování orgánů členských států ode dne podání žádosti. Každý členský stát implementací Směrnice zároveň nastavil podmínky, které musí sponzor a jeho/její příbuzní splnit, aby mohli legálně pobývat na území státu. Rozsah podmínek stanovených členskými státy v mezích Směrnice se liší stát od státu.

Pokud jde o zavedení přísnějších politik pro slučované migranty pro většinu zemí je důvodem legislativních změn výrazné snížení počtu cizinců přijíždějících do země prostřednictvím institutu sloučení rodiny. Jedná se především o velmi vysoké požadavky na doložení příjmu nebo věku slučovaných rodinných příslušníků. Problematické může být i nastavení délky doby, po kterou musí cizinec na území státu pobývat, než je mu sloučení s rodinou povoleno. V roce 2007 se Německo stalo druhou zemí po Holandsku, kde vyžadují jazykový test před příjezdem cizince na území. Téměř o deset let později jen pět dalších zemí považuje za vhodné zavést takový test. Při takových testech je zřídka pravděpodobné, že budou úspěšní při zvyšování jazykových a integračních výsledků, protože kurzy v zahraničí jsou často drahé, nedostupné a nekvalitní. Tato integrační opatření jsou poměrně kontroverzní, především z důvodu nejasnosti ohledně jejich účinnosti a rovněž nerovnoměrnému dopadu na různé skupiny migrantů. Podle organizace ROW (Rights of Woman) jsou ženy v horší pozici i v případě nutnosti skládání jazykových testů, vzhledem k tomu, že často pocházejí z lokalit, kde na vzdělání žen není kladen takový důraz.

2.3 Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014



(MIPEX 2015)

Co se týče nastavení imigrační politiky, Česká republika patří mezi vstřícnější země v Evropě. Uvedené potvrzuje i tzv. MIPEX – Migrant Integration Policy Index, který každoročně zpracovává a hodnotí nastavení imigračních politik v 38 sledovaných zemích, podle toho, jak vstřícnou nebo restriktivní mají imigrační politiku nastavenou. Index je sestavován pro celou řadu pozorovaných oblastí - od slučování rodin, přes vzdělávání, zdraví, antidiskriminační politiky, přístup k občanství atd. Dle ukazatelů se Česká republika v oblasti slučování rodin v roce 2014 umístila v žebříčku na 23. místě s výsledkem 57 bodů jako země s poměrně příznivou politikou. V porovnání se svými sousedy jde o skóre porovnatelné s Německem, Slovenskem, výrazně lepší, než s Rakouskem a o něco málo horší, než s Polskem.²³

Dobrou inspirací v integrační politice je opět Norsko, které se dle ukazatelů MIPEX v žebříčku umístilo na 4. místě s počtem 63 bodů jako země s velice vstřícnou politikou, porovnání s ostatními zeměmi. Migranti zde mají, při plném zapojení se do společnosti, mnohem více příležitostí, než překážek. S tím souvisí i práva spojená se statutem, na které se MIPEX zaměřil. MIPEX poukazuje na to, že členové rodiny se mohou rovněž podílet a usadit

²³ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/family-reunion>

se v Norsku se stejnými právy jako sponzor. Mají stejné právo na práci a na podílení se na vzdělávacích a školících programech, stejně jako tomu je ve většině zemí. Zavedený jazykový program je jedním z nejlepších na světě a slouží jako pomoc cizincům naučit se jazyk a najít svou cestu v dané zemi.²⁴

V souvislosti se vstřícností imigračních politik chceme zdůraznit i politiku Francie, která ve svém *Zákoníku vstupu a pobytu cizinců a azylového práva*, disponuje několika ustanoveními, která umožňují regularizaci pobytu cizinců, kteří se ve Francii nacházejí neoprávněně, tedy bez jakéhokoli pobytového oprávnění. Tito cizinci mají možnost získat pobyt s ohledem na jejich soukromý a rodinný život na území a s ohledem na míru jejich integrace.

Bod 7 článku L. 313-11 zákoníku umožňuje vydání karty „*soukromý a rodinný život*“ cizincům, kteří nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle zákoníku, ale jejichž **osobní a rodinné vazby ve Francii jsou takové, že by rozhodnutí o vyhoštění bylo v rozporu s článkem 8 EULP**. Je to ustanovení, jehož cílem je ukončit situaci cizinců, kteří jsou nevyhostitelní, ale také nemají možnost si jinak pobyt regularizovat. Nakonec, každý prefekt má diskreční pravomoc, kterou může využít v situacích hodných zvláštního zřetele a povolit tak pobyt cizincům mimo zákonná kritéria, a to na humanitárním základě.

Dále článek L. 313-14 umožňuje vydání přechodné pobytové karty „*soukromý a rodinný život*“ cizinci, jehož přijetí k pobytu je založeno na humanitárních důvodech nebo se jedná o důvody hodné zvláštního zřetele. Rozhoduje zde správní orgán. Jedná se o případ **cizinců, kteří prokážou desetiletý pobyt ve Francii a mají dle daného článku možnost také získat pobyt**. Zde je administrativní orgán povinen požádat o vydání doporučení od Komise pro pobytová oprávnění.

V případě sloučení rodiny ve Francii, článek L421-4 zákoníku ustanovuje 6 měsíční lhůtu pro rozhodnutí žádosti o sloučení rodiny. Článek L752-1 v případě sloučení s azylantem anebo s osobou, které byla udělena doplňková ochrana, má správní orgán rozhodnout bez zbytečného odkladu. V porovnání s délkou rozhodování (9 měsíců) v České republice se jedná o poměrně kratší dobu.

²⁴ Online dostupné na: <http://www.mipex.eu/norway>

Z uvedeného vyplývá, že Francie zdůrazňuje a plně respektuje právo na rodinný a soukromý život, i když cizinec pobýval na území nelegálně, avšak plně se integroval do společnosti, a za tímto účelem mu je umožněné získání pobytového oprávnění. Ačkoli cizinecký zákon v České republice zdůrazňuje povinnost správního orgánu vzít v potaz přiměřenost rozhodnutí a jeho dopad na rodinný a soukromý život, chybí ustanovení pro cizince, kteří zde pobývají bez oprávnění a nespádají do žádné jiné kategorie cizinců dle zákoníku. Tato úprava postavení cizinců by mohla sloužit jako inspirace pro Českou republiku, přičemž osobní a rodinné vazby a míra integrace do českého prostředí představuje zásadní kritérium při rozhodování o udělení pobytového oprávnění anebo při ztrátě pobytu, primárně pokud se jedná o rodiny s dětmi, anebo v případě nelegálního pobytu cizinců.

2.4 Rodinná migrace v České republice

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:

- a) dlouhodobého víza za účelem rodinným nebo;
- b) dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny.

Institut dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny implementoval Směrnici EU o slučování rodin a dává cizincům o něco více práv, než pokud žádají o dlouhodobé vízum za účelem rodinným. Nevýhodou tohoto institutu však je devítiměsíční správní lhůta, kterou se budeme dále v analýze zabývat spolu s dalšími překážkami, které jsou s tímto pobytoвым oprávněním spojeny.

Dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny

Dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny je upraven v ustanovení **§ 42a zákona o pobytu cizinců**. Uvedené ustanovení stanovuje podmínky a konkretizuje skupinu osob, které jsou oprávněny podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem

společného soužití rodiny na území. Právo cizince získat povolení k dlouhodobému pobytu z titulu sloučení rodiny se odvíjí od rodinné vazby k cizinci, který je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny.

O povolení k dlouhodobému pobytu tak mohou žádat osoby, které jsou v následujícím vztahu s nositelem oprávnění:

- a)** manžel/manželka cizince s povoleným pobytem,
- b)** nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem cizince s povoleným pobytem,
- c)** nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným dítětem manžela cizince s povoleným pobytem,
- d)** nezletilým cizincem, který byl cizinci s povoleným pobytem na území nebo jeho manželu rozhodnutím příslušného orgánu svěřen do náhradní rodinné péče, nebo který byl cizincem s povoleným pobytem na území nebo jeho manželem osvojen anebo jehož poručníkem nebo manželem jeho poručníka je cizinec s povoleným pobytem na území, pokud se bude péče o nezletilého cizince vykonávat na území,
- e)** rodičem nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu; nemá-li tento nezletilý cizinec rodiče, je oprávněn žádost podat jiný jeho přímý příbuzný ve vzestupné linii, a není-li takového příbuzného, je žádost oprávněn podat poručník nezletilého cizince,
- f)** osamělým cizincem starším 65 let nebo bez ohledu na věk cizincem, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území.²⁵

Toto pojetí definice rodinného příslušníka lze považovat za vstřícnější, vzhledem k tomu, jak se k tomu postavila Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/86/EC, která právo na sloučení rodiny přiznává osobám tvořícím jádro rodiny (tzv. nukleární rodina), zároveň však umožňuje členským státům rozhodnout, že sloučení rodiny povolí i jiným osobám. V případě polygamního manželství cizinecký zákon stanovuje, že povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny nelze vydat cizinci, jehož manžel je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny a již na území s jinou manželkou pobývá.

²⁵ § 42a, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

V rámci současné legislativy, je dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny umožněn až poté, kdy osoba oprávněná ke sloučení pobývá na území nejméně 15 měsíců. V případě, že se jedná o cizince, který je držitelem zaměstnanecké karty, musí pobývat na území po dobu nejméně 6 měsíců. Pakliže k této době přičteme ještě délku řízení, která představuje 9 měsíců, odloučení manželů a celé rodiny je v alarmující délce 2 let. Dále je důležité poukázat na fakt, že v případě manželů současně musí každý z nich dosáhnout věku 20 let, přičemž uvedená věková hranice se neuplatňuje, pokud je osoba oprávněná k sloučení držitelem zaměstnanecké karty. Jelikož se převážně slučují ženy migrantky, dalším problémem kromě délky lhůty při sloučení je závislé postavení na partnerovi a pomalejší integrace do společnosti. Zatímco je manžel již do určité míry integrovaný, příchozí manželka, neznalá jazyka, poměrů, málokdy vstupuje rovnou na trh práce. Zůstává plně závislá na svém manželovi, ztrácí pracovní návyky, které si se sebou v řadě případů přinese a její celková integrace je tak z dlouhodobého hlediska narušena.²⁶

Dalším příkladem dobré praxe je norské Kompetenční centrum pro cizince (CCI), které bylo založené v roce 2010 a od té doby je rozvíjeno za pomoci CPN (Čínští odborníci v Norsku) s finanční podporou Ředitelství pro integraci a diverzitu (IMDi). Cílem je poskytnout praktické informace a služby pro imigranty, nabídnout jim navazování kontaktů a pomoci jim rychle se přizpůsobit norské společnosti. CCI se zaměřuje především na nově příchozí cizince a jejich rodinné příslušníky, ale je otevřeno i pro ostatní cizince. Poskytování veškerých služeb a aktivit je k dispozici zdarma, když je člen registrován.²⁷

Kromě toho za zmínku stojí také úprava změny účelu pobytu v ustanovení § 45 odst. 2, který uvádí, že „cizinec s povoleným dlouhodobým pobytem za účelem společného soužití rodiny je oprávněn po 3 letech pobytu na území nebo po dosažení věku 18 let požádat ministerstvo o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za jiným účelem.“²⁸ Zákon tak stanovuje tzv. „utvrzovací lhůtu manželství“ aby nedocházelo k obcházení zákona a podvodům, přičemž slučovaná osoba je tak pobytově zcela závislá na svém partnerovi. V případě rozvodu, může

²⁶ Vice viz. - Analýza veřejných politik a praxe z pohledu rovnosti žen migrantek na trhu práce, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Praha 2015, dostupné na: <http://docs.opu.cz/Analýza%20verejnych%20politik%20a%20praxe%20z%20pohledu%20rovnosti%20zen%20migrantek%20na%20trhu%20prace.pdf>

²⁷ Online dostupné na: <http://workinginnorway.no/node/8357>

²⁸ § 45 odst. 2, *Ibid.*

dojít ke změně účelu pobytu, za podmínky, že slučovaná osoba pobývala ke dni rozvodu na území nepřetržitě po dobu nejméně 2 let a manželství trvalo nejméně 5 let.²⁹

Největším problémem v případě sloučení rodiny je právě lhůta k vydání rozhodnutí o pobytovém oprávnění. Česká republika si při implementaci *Směrnice Rady 2003/86/ES* stanovila k vyřízení žádosti lhůtu 270 dnů, což představuje maximální možnou lhůtu stanovenou Směrnicí. I když zákon její prodloužení neumožňuje, v praxi častokrát dochází v řadě případů k překročení dané lhůty, a to bez informování dotčených osob o důvodech, které k průtahům vedly.

Případová studie č. 3:

Uvedený problém demonstruje i případ cizince z Moldávie pobývajícího na území České republiky na základě povolení k trvalému pobytu, jehož manželka původem z Ukrajiny a dvě děti podaly přes zastupitelský úřad žádost o sloučení. O žádostech dětí bylo však rozhodnuto dříve, jelikož i samotná lhůta k vyřízení těchto žádostí je kratší (žádali totiž o trvalý pobyt dle § 66 zákona o pobytu cizinců). Přesto, že oba manželé již dosáhli věku 20 let a splnili podmínku pobytu na území nejméně v délce 15 měsíců, k vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu v zákonem stanovené lhůtě nedošlo. Matka na povolení k pobytu čekala více než 20 měsíců, tedy o 11 měsíců déle než stanoví zákon. Jelikož bylo na sponzorovi, tedy otci, aby prokázal dostatečný finanční příjem k zajištění celé rodiny, nebylo pro něj možné pečovat bez manželky na území o děti, kterým byl již pobyt povolen. Zároveň bylo nepřijatelné, aby byly děti od matky odloučeny, a proto zůstaly v zemi původu společně s ní. Z důvodu pracovního vytížení nebylo pro otce také možné rodinu pravidelně v zemi původu navštěvovat a tím udržovat společný rodinný život. Rodina tak byla během samotného řízení odloučena celých 20 měsíců, což ji podstatně zasáhlo. Přesto, že Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců shledala v daném případě nečinnost a nařídila příslušnému orgánu vydat rozhodnutí do 30 dnů, správní orgán zůstal opět nečinný a své konečné rozhodnutí vydal až 6 měsíců po vydání opatření Komise.

Z praxe Organizace pro pomoc uprchlíkům vyplývá, že nečinnost správního orgánu a nepřiměřená délka rozhodování vůbec není ojedinělým problémem. Příkladem je i případ

²⁹ § 45 odst. 4, *Ibid.*

klienta pocházejícího z Čínské lidové republiky, kterému byla na území udělena mezinárodní ochrana v podobě azylu. Klient chtěl sloučit svého syna a manželku do ČR. Avšak ani několik měsíců po podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR za účelem společného soužití rodiny klient neobdržel žádné vyrozumění, že by správní orgán učinil potřebný kroky, které by vedly k vyřízení jeho žádosti. Až po 6 měsících od podání žádosti resp. výzvou k odstranění vad žádosti klientovi bylo sděleno, že jeho žádost trpí vadami, resp. neobsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Uvedený případ rovněž demonstruje, že správní orgán nepostupoval v řízení, tak jak mu to ukládá zákon (vydá rozhodnutí ve lhůtě 270 dnů ode dne podání žádosti), což znamená, že správní orgán zůstal nečinný. Podáním žádosti dochází k zahájení řízení, a správní orgán musí postupovat a vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Kromě jiného, zásada rychlosti řízení jakožto základní právo účastníka má i ústavněprávní zakotvení v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti...“

Nepřehlédnutelným je také případ rodiny z Ukrajiny, kdy oba rodiče mají na území již trvalý pobyt a o sloučení žádali pro své tři děti. Ve všech třech žádostech došlo k průtahům a nebylo o nich rozhodnuto v zákonné lhůtě, v případě jednoho dítěte však bylo rozhodnuto až několik měsíců poté, co byl pobyt povolen jeho dvěma sourozencům, což zásadně narušilo slučování rodiny.

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 nepřiměřené délce rozhodování ze strany správního orgánu, i přestože splňují podmínky pro vydání pobytového 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.

2.5 Právo na rodinný život vs. Visapoint

V souvislosti s právem na soukromý a rodinný život je důležité věnovat pozornost i problému s registračním systémem Ministerstva zahraničních věcí České republiky - VISAPOINT. Jedná se o systém, prostřednictvím kterého se cizinec ve vybraných zemích musí registrovat k podání žádosti o pobytové oprávnění v podobě turistického víza, dlouhodobého víza nebo dlouhodobého/trvalého pobytu. Systém by tak měl vygenerovat den schůzky, která slouží k podání žádosti, ačkoli v některých státech je uvedený systém dlouhodobě nefunkční.

Až na základě řádného objednání je cizinci umožněno podání žádosti na zastupitelském úřadě, je proveden pohovor a zahájeno řízení o žádosti. Přičemž ustanovení § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců jasně stanovuje, že „*Zastupitelský úřad může stanovit povinnost předem si sjednat termín podání žádosti. Zastupitelský úřad umožní cizinci podání žádosti nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy cizinec o stanovení termínu podání žádosti požádal.*“³⁰ Uvedené ustanovení se však vztahuje pouze na víza, nikoli na dlouhodobý/trvalý pobyt. Ustanovení § 42a odst. 4 jasně uvádí, že „*Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny podává cizinec na zastupitelském úřadu.*“³¹ Dále zákon stanovuje v ustanovení § 169 odst. 16, že: „*Žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu je cizinec povinen podat osobně. Zastupitelský úřad může v odůvodněných případech od povinnosti podle věty první upustit.*“³²

Uvedené problematice se věnoval i veřejný ochránce práv, který k problematice Visapointu uvádí, že stávající praxe nicméně nutí cizince podat žádost o udělení dlouhodobého víza i povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu osobně a zároveň výlučně prostřednictvím systému Visapoint. Dle ochránce tak v případech, kdy ČR fakticky neumožňuje podat žádost o povolení k dlouhodobému/trvalému pobytu, pokud jsou tyto navázány na právo Evropské unie, porušuje závazky vyplývající pro ni z práva EU se všemi možnými důsledky.³³

Problém s internetovým systémem Visapoint je alarmující především na Ukrajině – konkrétně lze zmínit Zastupitelský úřad ČR ve Lvově, pokud jde o žádost o vízum/dlouhodobý pobyt za

³⁰ § 170 odst. 2 zákona o pobytu cizinců

³¹ § 42a odst. 4, *ibid.*

³² § 169 odst. 16, *ibid.*

³³ Problémy s funkčností Visapointu (poznatky z šetření veřejného ochránce práv), online dostupné na: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/problemy-s-funkcnosti-visapointu-poznatky-z-setreni-verejneho-ochrance-prav>

účelem sloučení rodiny. Prostřednictvím Visapointu nejde podat žádost o žádné pobytové oprávnění, protože všechny termíny už jsou dávno zarezervované místními překupníky. Získání termínu podléhá zaplacení jisté částky - ze zkušeností migrantů ve výši 300 až 500 eur. Tento stav je dlouhodobě českými orgány z nejasných důvodů tolerován.

Jak je už v předchozí kapitole uvedeno, Směrnice Rady 2003/86/ES už ve své preambuli, v odstavci 2 zdůrazňuje, že *opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život*. Směrnice rovněž poukazuje na to, že sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života. Z uvedeného tedy vyplývá, že členské státy by měly stanovit podmínky a zabezpečit výkon práva na sloučení rodiny. Lze tedy zkonstatovat, že v případě systému Visapoint jde v některých zemích pouze o iluzorní zabezpečení výkonu tohoto práva. V důsledku disfunkčního systému, nedostatečné kapacity ambasad a nelegálních aktivit spojených s Visapointem zůstává mnoho rodin od sebe odloučených i několik let. Pro rodiny je téměř nemožné být spolu a společně budovat rodinný život, což má na něj samozřejmě negativní dopad.

2.6. Zásadní problémy žen migrantek v realizaci rodinného života na území České republiky

Prioritně by se integrační politika České republiky měla zaměřovat na cizince ve zranitelném postavení, zejména na ženy cizinky s důrazem na opatření umožňující jejich účast na trhu práce. Zvláštní pozornost by však měla být věnována integraci dětí a mládeže z řad cizinců. Migrační a integrační politiky by měly být nastaveny tak, aby především chránily rodinu a respektovaly rodinný život. Základním dokumentem integrační politiky České republiky je Koncepce integrace cizinců na území České republiky. V lednu 2016 vláda schválila usnesením vlády č. 26 ze dne 18. ledna 2016 Aktualizovanou Koncepci integrace cizinců – Ve vzájemném respektu a Postup při realizaci Koncepce integrace cizinců v roce 2016. Jedná se o aktuálně platný dokument, přičemž součástí Koncepce je i Analýza aktuální situace v oblasti integrace cizinců.

2.6.1 Diskriminace žen migrantek v přístupu ke vzdělání

V souvislosti s rodinným životem žen a dětí migrantek úzce souvisí i diskriminace v přístupu ke vzdělání. Na podporu uvádíme statistiky, ze kterých vyplývá, že na konci roku 2014

bydlelo v České republice 16 490 dětí migrantů. Ve školním roce 2014/2015 navštěvovalo školky 7 214 těchto dětí, což činí zhruba 43 %. Pouze okolo 60 % dětí migrantů navštěvuje základní školy. Tato čísla jsou velmi nízká. Vláda uznává, že obecně je situace okolo předškolního vzdělávání velmi neuspokojivá kvůli nedostatečné kapacitě v systému. Z tohoto důvodu je i pro české matky nesnadné umístit své děti do školek. Ale pro matky migrantky je to skoro nemožné. Přestože oprávněné orgány využívají argument plné kapacity k ospravedlnění odmítání zařazení dětí migrantů do školek a škol, v mnoha případech je pravým důvodem neumísťování migrantské pozadí dětí.³⁴ Rovněž je důležité poukázat na to, že předsudky a stereotypy vedení škol, ale i negativní přístup ostatních rodičů, hrají významnou roli v diskriminaci dětí migrantů ve školním a předškolním vzdělávání.

Na druhé straně ze *Zprávy z oblasti migrace a integrace* vyplývá, že záměrem aktivit zacílených na děti-cizince byla snaha podpořit znalost češtiny, usnadnit jim úspěšné začlenění do třídních kolektivů, omezovat riziko sociálně nežádoucího chování a rozvíjet sociální a komunikační dovednosti žáků-cizinců.³⁵ I přestože Zpráva reflektuje projekty na podporu integrace cizinců se zaměřením na děti a mládež, ze zkušeností neziskových organizací vyplývá, že v mnoha případech dochází k diskriminaci, což potvrzují i více uvedené statistiky.

Dalším alarmujícím problémem je skutečnost, že v přihláškách do zařízení předškolního věku je uvedena kolonka trvalého pobytu v obci, ve které je školka umístěna. Vedení školek odkazuje na princip, že dítě mající trvalý pobyt v obci, ve které je škola umístěna, má přednostní právo být zařazeno do takového zařízení a získává body navíc v celkovém hodnocení. V tomto případě chceme poukázat na problematiku výkladu pojmu „trvalý pobyt“ a s tím spojené diskriminační praktiky.

Uvedené demonstruje i případ z praxe, když klientka pocházející z Pobřeží slonoviny, žádala o zápis svého nezletilého dítěte do mateřské školy v blízkosti jejího bydliště. Klientka uvedla, že ji u zápisu bylo sděleno, že nedosáhne na 20 bodů za trvalý pobyt dítěte a matky na území v městské části, kde se školka nachází. V této souvislosti jí bylo dále vysvětleno, že v žádosti

³⁴ Tento závěr se opírá především o fakt, že podíl participace na předškolním vzdělávání v České republice je jeden z nejvyšších v EU, vzhledem k tomu, že 90% všech dětí s českým občanstvím navštěvuje předškolní vzdělávání a skoro absolutní většina 100% se podílí na základním vzdělání. PRŮCHA, J. Česká vzdělanost. České vzdělávání: Multidisciplinární pohled na fenomén národní kultury, Praha 2015, str. 43.

³⁵ Zpráva z oblasti migrace a integrace, str. 78.

o přijetí chybně uvedla svou adresu trvalého pobytu v Praze, a proto ji musela následně opravit na adresu v Pobřeží slonoviny.

Z výši uvedeného vyplývá, že překážkou zůstává právě to, že řídicí orgány škol nesprávně interpretují pojem „trvalý pobyt“. Pro české občany odkazuje termín „trvalý pobyt“ na „úředně nahlášenou adresu bydliště“, zatímco pro cizince znamená „trvalý pobyt“ jeden z druhů povolení k pobytu. Využíváním této interpretace jsou všechny děti migrantů s jiným než trvalým povolením k pobytu vyloučeny z přístupu ke vzdělání. Taková praxe je zjevně diskriminující a nejistota způsobená tím, že dítě nemusí být přijato do uvedené školy, způsobuje nemalé problémy ženám migrantkám.

Kromě toho, vyčnívajícím problémem je i systém neefektivní právní nápravy v případech odmítnutí zařazení dítěte do školního nebo předškolního zařízení. Přestože se rodiče mohou odvolat proti rozhodnutí ředitele ve správním řízení, tato náprava je založena na kasačním principu. Nadřazený orgán tak může takové rozhodnutí pouze zrušit, ale nemůže nařídít nové. Kvůli tomuto principu je mnoho rodin uvězněno v bludném kruhu rušení jednoho rozhodnutí a přijímání toho samého znovu, zatímco jejich děti zůstávají doma.³⁶ Výsledkem je sociální vyloučení a neschopnost odstranit jazykovou bariéru. Uvedená diskriminace nepostihuje jenom děti, ale rovněž i pracující matky, které musí zůstat doma a starat se o své dítě, které nebylo přijato do předškolního zařízení. Z uvedeného vyplývá, že tyto diskriminační praktiky mají dopad na ekonomickou nezávislost matek a integraci dětí.

2.6.2 Diskriminace v případě přístupu k zdravotnímu pojištění

Další diskriminační praktiku představuje nemožnost přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění pro všechny cizince. V souvislosti se zaměřením na ženy migrantky, největší problém představuje nemožnost novorozeneckého pojištění v případě rizikového těhotenství. Vzhledem k tomu, že častokrát jsou ženy migrantky odkázány na soukromé pojištění (v závislosti od druhu pobytu), v případě problémových porodů nemají možnost se pojistit a zabezpečit si tak lékařskou péči bez toho, aby byly uvrhnuty do dluhu. Mnoho soukromých pojišťoven si vyžaduje doložení lékařské zprávy, že se nejedná o rizikové těhotenství.

³⁶ NGO information to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Forum Human Rights and Organizace pro pomoc uprchlíkům.

Uvedené demonstruje i případová studie. Klientka pocházející z Ukrajiny, která je v rizikovém těhotenství, čelí problému s pojištěním. Jelikož se jedná o klientku nespádající svým pobytem do skupiny osob s veřejným zdravotním pojištěním, je odkázána na komerční zdravotní pojištění. Ačkoli si klientka chtěla koupit novorozenecké pojištění, setkala se s odmítavým přístupem. Konkrétně musela zaplatit nemalé peníze za lékařské zprávy a ultrazvuk, které si pojišťovna vyžádala. Nakonec klientku odmítli pojistit, protože se jedná o rizikové těhotenství. Klientce tak hrozí, že si bude muset veškeré náklady s těhotenstvím zaplatit sama. Vzhledem k tomu, v jaké nejistotě se nyní nachází, musí bojovat i s vysokým stresem. V případě nutnosti úhrady péče při rizikovém porodu bez pojištění je téměř jisté, že se bude jednat o vysoký dluh, do kterého bude rodina uvržena. Z praxe neziskových organizací vyplývá, že se nejedná o ojedinělý problém.

O uvedeném tématu již Organizace pro pomoc uprchlíkům zpracovala analýzu, ve které se zaměřuje na problematiku pojištění cizinců, přičemž uvádí, že pozitivním argumentem podporujícím nutnost změny tohoto systému je i fakt, že ve mnoha státech EU jsou podmínky pro cizince a občany naprosto stejné (Norsko, Německo, Velká Británie, Rakousko a Nizozemsko). Mnohaleté zkušenosti z těchto zemí nám navíc ukazují, že takovýto systém opravdu přináší benefity nejen samotným pojištěncům (cizincům), ale i samotnému státu, neboť je výhodnější nejen z hlediska finančního, ale i organizačního a kontrolního. Inkluzí cizinců do systému veřejného pojištění je pro stát mnohem snadnější zabránit diskriminačnímu přístupu ve vztahu ke zdravotní péči.³⁷

Problém se zdravotním pojištěním představuje aktuální téma, a proto je potřebné mu věnovat hlubší pozornost. Je alarmující, že v roce 2016 stále dochází k diskriminaci žen migrantek v případě přístupu k zdravotnímu pojištění. Proto je důležité, aby stát zabezpečil, že všechny ženy migrantky a jejich děti budou mít stejný a spravedlivý přístup k zdravotnímu pojištění a zabezpečenou adekvátní lékařskou starostlivost bez uvržení do dluhu.

³⁷ Analýza zdravotní pojištění cizinců, Organizace pro pomoc uprchlíkům, online dostupná na:

http://docs.opu.cz/OPU%20-%20Komer%C4%8Dn%C3%AD%20zdravotn%C3%AD_poji%C5%A1t%C4%9Bn%C3%AD_anal%C3%BDza_listopad%202015.pdf

2.6.3 Problematika slučování starších dětí

Se zásahem do soukromého a rodinného života úzce souvisí i problematika slučování starších dětí a případné získání pobytového oprávnění. Narůstající problém demonstrují i případy z praxe, které poukazují na to, že v případě starších nezletilých dětí dochází k odlišnému přístupu ze strany správního orgánu při získání pobytového oprávnění než oproti mladším dětem.

Konkrétně poukazujeme na případ občana z Ukrajiny, kterému bylo v době podání žádosti 17 let, a který doposud žil na Ukrajině se svojí babičkou. Z důvodu zhoršujícího se zdravotního stavu babičky požádal (během doby, kdy na území pobýval na krátkodobé vízum) o trvalý pobyt v září 2015 podle § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. V březnu 2016 dosáhl zletilosti, přičemž předpokládané ukončení jeho studia na střední škole na Ukrajině bylo 30. 6. 2016. Jeho matka má na území ČR trvalý pobyt od r. 2013.

Podle uvedeného ustanovení platí, že *povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé nebo zletilé nezaopatřené dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, je-li důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců.*

Dále jeho matka v ČR domluvila s místní střední školou vyučující stejný obor, který její syn navštěvuje na Ukrajině, jeho přestoupení a dokončení studia na této škole. Přičemž dle ust. § 178a odst. 2 zákona o pobytu cizinců *se nezaopatřenost dítěte posuzuje podle zákona o státní sociální podpoře. Pro účely tohoto zákona se nezaopatřeným dítětem rozumí rovněž cizinec nejdéle do 26 let věku, který nepřetržitě studuje na střední nebo vysoké škole v cizině a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nevydalo rozhodnutí o tom, že toto studium je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice.*

Jeho žádost o trvalý pobyt byla zamítnuta pro nesplnění podmínky uvedené v ustanovení § 66 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Správní orgán uznal, že byla splněna podmínka nezaopatřenosti. **Nicméně nebyla podle něj splněna podmínka účelu společného soužití cizinců.** Důvodem bylo, že syn klientky v současné době nepobývá na území ČR se svou matkou. Dále odkázal žadatele na možnost legalizace pobytu prostřednictvím jiných

pobytových statusů (např. dlouhodobého pobytu). Žadatel se proti rozhodnutí odvolal a již čeká na rozhodnutí.

Nicméně v uvedeném rozhodnutí správní orgán nevzal v potaz skutečnost, že vzhledem k změně okolností (ochoření babičky) se o syna klientky nemá kdo starat. Je nepochybné, že syn i jeho matka hodlají společně pobývat na území České republiky, tedy realizovat společné soužití. Syn klientky usiluje o to, aby zde mohl pobývat spolu se svou matkou, a to z důvodů, které souvisejí se změnou jeho osobní situace. Vzhledem k tomu, že matka je trvale usazena na území České republiky a je zde již plně společensky a pracovně integrovaná, nelze reálně očekávat, že by přesídlila zpět na Ukrajinu, aby mohla o svého syna pečovat. Kromě toho syn klientky splňoval podmínky uvedené v zákoně. Vystává tedy otázka, co kdyby šlo o dítě mladší než 10 let? Bylo by rozhodnutí správního orgánu rovněž zamítavé nebo by správní orgán byl v tomto případě vstřícnější.

Odlišný přístup k starším dětem potvrzuje i další případ.

Občan Ukrajiny, 13 let, podal žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění. Její matka má v České republice dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání. Žije zde se svým druhým synem. Žadatel nemá na Ukrajině nikoho kromě nemocné babičky, která se o něj není schopná starat. Vycestování brání překážka na jeho vůli nezávislá dle § 33 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu. Žadatel do ČR přicestoval na turistické vízum a navštěvuje zde ZŠ.

Vízum synovi udělené nebylo, přičemž správní orgán v odůvodnění uvedl, že vízum strpění je specifický institut, který nemá primárně nahrazovat jiné typy víz. Žadatel má možnost požádat o pobytové oprávnění. Vízum strpění není primárně určeno pro sloučení s rodinou. Správní orgán neshledal překážku vycestování na vůli žadatele nezávislou. Proti uvedenému rozhodnutí byla podána Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza strpění jako opravní prostředek.

Správní orgán totiž nevzal v potaz skutečnost, že není možné, aby syn samostatně pobýval na území Ukrajiny po dobu vyřizování pobytového oprávnění prostřednictvím zastupitelského úřadu. Matka nemůže vycestovat na Ukrajinu za účelem podání žádosti o pobytové oprávnění pro svého syna na zastupitelském úřadě, protože by přišla o práci v ČR.

Otec se nestará, neplatí výživné a nemá stálé bydliště ani zaměstnání, není tedy schopen ani ochoten se o syna starat.

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců nakonec synovi klientky udělila vízum strpění na dobu 6 měsíců.

Odůvodnění: „Komise je za jedno s Ministerstvem vnitra, podle kterého nelze za důvod pro udělení dlouhodobého víza za účelem strpění považovat rodinný a soukromý život cizince, neboť pro realizaci tohoto účelu pobytu slouží primárně jiné druhy pobytových oprávnění. **Přesto je v uvedeném případě Komise toho názoru, že při rozhodování o žádosti je třeba zohlednit rodinnou situaci žadatele. Komise také upozorňuje na ustanovení Úmluvy o právech dítěte, podle kterého musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí.** Dlouhodobé odloučení dítěte od rodiny za účelem podání žádosti na zastupitelském úřadě by neodpovídalo nejlepšímu zájmu dítěte. Komise proto dospěla k závěru, že v daném případě byla na straně žadatele zjištěna překážka na jeho vůli nezávislá, která mu brání ve vycestování z území.“ V uvedeném případě sice nadřízený orgán, pobytové oprávnění v podobě víza strpění synovi klientce udělil, avšak je důležité poukázat na to, že nejistota během řízení velmi negativním způsobem ovlivnila kvalitu jejich života. Vzhledem k tomu, že takové případy nejsou vůbec ojedinělé, vyvstává řada otázek souvisejících se samotným přístupem správního orgánu k rozhodování o žádostech starších dětí. V návaznosti na výši uvedené se v následující kapitole budeme věnovat pojmu – nejlepší zájem dítěte a rozhodovací praxi správního orgánu v kontextu získání/nezískání pobytového oprávnění.

3. Nejlepší zájem dítěte

Pojem nejlepší zájem dítěte 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: „**Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo**

soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány.³⁸ 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.³⁹ V kontextu cizineckého zákona je nejlepší zájem dítěte uveden jen v souvislosti se správním vyhoštěním občana EU nebo jeho rodinného příslušníka. Ustanovení 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. 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 k důsledkům, kterými je podstatný zásah do soukromého a rodinného života cizinců.

Případová studie č. 4:

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 zpřetrhání 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,

³⁸ Úmluva o právech dítěte, online dostupná na: <http://www.crdm.cz/download/umluva.pdf>

³⁹ Čl. 5 odst. 5, *Ibid.*

nehledí jenom na právo respektovat soukromý a rodinný život, ale hlavně musí dbát na nejlepší zájem dítěte a přiměřenost daného rozhodnutí. Z praxe neziskových organizací však vyplývá, že tomu tak v mnoha případech není a správní orgán vydává rozhodnutí, která nejsou v souladu s ustanovením Směrnice Rady 2003/86/ES ani Úmluvou o právech dítěte.

Případová studie č. 5:

Uvedené demonstruje 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 chybně nevzal v potaz míru integrace nezletilých dětí, protože 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 a porovnání opět poukazujeme na již zmíněnou 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.

Ministr vnitra pravidelně vydává pro prefektury oběžník, jehož účelem je upřesnění způsobu vyřizování žádostí o pobyt cizinců, kteří se na území nacházejí neoprávněně. Vycházejí zejména z judikatury vnitrostátních soudů. **Oběžník z roku 2004 uvedl také příklady rodin, které projeví silnou vůli pro integraci, a to s ohledem na jejich dlouhodobý pobyt na území, úroveň zařazení se do francouzské společnosti a skolarizaci dětí.**

Na výše uvedené navazuje i článek L. 313-11 zákoníku o vstupu a pobytu cizinců a azylovém právu, který umožňuje vydání přechodného pobytového oprávnění „*soukromý a rodinný život*“, kromě jiného také v případě, když jde o:

- nezletilého, který obvykle pobývá na území Francie, a to od svých 13 let (společně s min. jedním rodičem, bez ohledu na to, jestli jde o biologického nebo adoptivního rodiče);
- cizince narozeného na území Francie, který zde nepřetržitě pobýval minimálně 8 let a který nejméně 5 let navštěvoval školské zařízení, a to po dosažení 10 let.

Důležitost respektování soukromého a rodinného života zdůrazňuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „*ESLP*“), která článek 8 EULP a v něm obsažený pojem „*právo na soukromý život*“ již mnohokrát vykládala. Evropský soud pro lidská práva v níže uvedených rozhodnutích zdůrazňuje právě důležitost osobních a rodinných pout v hostitelské zemi, přičemž poukazuje na to, že by tato kritéria měla být státem při rozhodování vzata v potaz.

Například v rozsudku *Maslov proti Rakousku*⁴⁰ soud uvedl: „Článek 8 chrání také právo vytvářet a rozvíjet vztahy s druhými lidskými bytostmi a okolním světem...“⁴¹ Soud se také

⁴⁰ Maslov proti Rakousku, rozsudek ESLP ze dne 23. 6. 2008, stížnost č. 1638/03 („Maslov proti Rakousku“).

několikrát zabýval otázkou, zda je možné, aby si cizinec žijící delší dobu na území státu vytvořil takové zázemí, které by bylo chráněno článkem 8. Dospěl přitom k jednoznačně kladné odpovědi. V již zmíněném rozsudku soud uvedl: „*Souhrn sociálních vazeb mezi usídlenými cizinci a komunitou, ve které žijí, představuje aspekt „soukromého života“ ve smyslu článku 8.*“⁴²

V rozsudku *Shevanova proti Litvě*⁴³ stojí: „*rozhodnutí učiněná státy v oblasti cizineckého práva mohou v některých případech představovat porušení práva na soukromý a rodinný život garantovaného článkem 8 odst. 1 této Úmluvy, zejména v případech, kdy má dotčená osoba silná osobní nebo rodinná pouta v hostitelské zemi.*“⁴⁴ V rozsudku *Slivenko proti Litvě*⁴⁵ ESLP uvedl: „*[stěžovatelky] tak byly přemístěny ze země, kde si budovaly, od narození bez přerušení, sít' osobních, sociálních a ekonomických vztahů, které tvoří soukromý život každé lidské bytosti. [...] Za těchto okolností Soud nemůže jinak než shledat, že přemístění žadatelek z Litvy představovalo zásah do jejich „osobního života“ a „domova“ ve smyslu článku 8 odst. 1 Úmluvy.*“⁴⁶

V případech, kdy ESLP shledá zásah do práv chráněných EULP, soud zkoumá, zda byl tento zásah ospravedlněn.⁴⁷ Aby nebyl zásah státu nezákonný, musí být zásah do práv jednotlivce vyvážen důležitostí cíle sledovaného přijatým opatřením.⁴⁸ ESLP přitom v rozsudku *Maslov proti Rakousku* uvedl, že „*v případě usazeného cizince, který na území hostitelského státu legálně strávil celý svůj život nebo jeho podstatnou část, může být [zásah do jeho práva na soukromý život] vyvážen jen velmi závažnými důvody.*“⁴⁹ V daném případě byl cizinec nucen opustit území, protože byl shledán vinným z páčání trestné činnosti. Rakousko se proto hájilo, že rozhodlo o povinnosti stěžovatele vycestovat z jeho území, aby zabránilo páčání

⁴¹ Bod 63, *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Shevanova proti Litvě*, rozsudek ESLP ze dne 15. 6. 2006, stížnost č. 58822/00 („*Shevanova proti Litvě*“).

⁴⁴ Bod 65, *Ibid.*

⁴⁵ *Slivenko proti Litvě*, rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, stížnost č. 48321/99.

⁴⁶ Bod 96, *Ibid.*

⁴⁷ Bod 98, *Ibid.*

⁴⁸ *Shevanova proti Litvě*, bod 78.

⁴⁹ *Maslov proti Rakousku*, bod 75.

další trestné činnosti. Tento zájem, však nebyl podle ESLP dostatečný a Rakousko bylo shledáno vinným z porušení článku 8 EULP.⁵⁰

Na závěr je potřebné uvést, že aby právo na rodinný a soukromý život mohlo být plně respektováno, musí správní orgán hledět na rodinu jako celek, dbát nejlepšího zájmu dítěte, posuzovat žádosti jednotlivých členů společně a nepřekračovat lhůtu, která mu k tomu zákonem byla určena.

4. Závěrečná doporučení a změny

Cílem této analýzy bylo poskytnout náhled do právního aspektu společného soužití občanů třetích zemí (práva na sloučení rodiny) se zaměřením na systémové problémy a případové studie. Cílem studie bylo zároveň i zdůraznit důležitost práva na respektování soukromého a rodinného života vyplývajícího z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a poukázat na různé formy rodinné migrace a aktuální trendy v České republice.

Ze studie tedy vyplývá, že česká politika v oblasti slučování rodin patří v rámci Evropy ke spíše vstřícnějším politikám. Dle ukazatelů se Česká republika v oblasti slučování rodin v roce 2014 umístila v žebříčku na 23. místě z 38 sledovaných zemích jako země s poměrně příznivou politikou. V porovnání s mnoha zeměmi v rámci Evropské unie České republika požaduje výrazně nižší příjmy rodiny, nebo volnější věkové limity pro slučované rodinné příslušníky. V českém prostředí nejsou uplatňována rovněž žádná integrační opatření, ať už se jedná o povinnost před příjezdem do země složit jazykovou zkoušku, nebo test ze znalosti kultury dané země, jak je již uvedeno v kapitole *Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014*. Fakt, že migrační politika České republiky v oblasti slučování rodin není tak přísná, neznamená, že migranti nečelí celé řadě překážek. Pokud jde o migrační politiku, migranti nečelí jenom bariéře v případě požadavku kladeného na sponzora, ale také i nepřiměřeně dlouhým lhůtám pro vyřízení jejich žádosti. Pro český systém je v kontextu migrační politiky typický nekompromisní přístup k dodržování pravidel ze strany migrantů a zcela chybějící postih pro vlastní instituce ve chvílích, kdy v dodržování pravidel selhávají. Dalším vyčnívajícím problémem je, že cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému

⁵⁰ Maslov proti Rakousku.

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 nepřiměřené délce rozhodování ze strany správního orgánu, i přestože splňují podmínky pro vydání pobytového oprávnění. Přitom pro manžele a jejich nezletilé děti má výsledek řízení zcela zásadní dopad na jejich rodinný a soukromý život, což dokazují i připojené případové studie.

Vzhledem k výše uvedenému tvůrcům veřejných politik a legislativy 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 ke 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.

- **podstatně zvýšit podíl přijatých dětí migrantů do předškolních vzdělávacích zařízení a základních škol**, neboť selhání státních orgánů v zaručování rovného přístupu ke vzdělání pro děti migrantů má pro takové děti vážné důsledky včetně sociálního vylučování a neschopnosti odstranit jazykovou bariéru.
- **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**.