

Strašák slučování rodin u příslušníků třetích zemí v případě mezinárodní ochrany aneb jsou obavy důvodné?

*Lenka Pítrová**

Zpřísnování azylové legislativy

Právo na respektování soukromého a rodinného života je zakotveno v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a nabývá na významu právě v souvislosti s kulminující migrační krizí. Ochrana práva na sloučení rodiny je poskytována v rámci Rady Evropy, která kromě citované Úmluvy a judikatury Evropského soudu pro lidská práva již kupříkladu v roce 2002 vydala Doporučení Výboru ministrů členským státům ohledně právního postavení osob, kterým byl povolen pobyt na jejich území z důvodu sloučení rodiny. Evropská unie upravuje toto právo na sloučení rodiny obecně v tzv. Kvalifikační směrnici¹⁴⁷, která zavazuje členské státy, aby zajistily zachování funkce rodiny a také Dublinské nařízení obsahuje ustanovení o slučování rodin (v odstavci 14 preambule se apeluje na zachování respektu k rodinnému životu a také následující odstavce hovoří o jednotě rodiny). Těžiště právní úpravy je však ve Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“).¹⁴⁸ Samotná Směrnice je v české odborné literatuře předmětem řady kritických výtek směřujících především k obecnosti úpravy, přesto tato Směrnice obsahuje řadu možností pro členské státy odchýlit se od minimálního standardu. Je nutné konstatovat, že Česká republika na rozdíl od jiných členských států nepatří mezi ty země, které by při její implementaci využily širokou míru diskrece, kterou Směrnice státům při zavádění podmínek výkonu práva na sloučení rodiny ponechává.

To se ukazuje především v současné době, kdy jsme svědky zpřísnování cizinecké a azylové legislativy v celé řadě členských států v podobě migračních balíčků, které se dotýkají mnoha otázek včetně zpřísnění podmínek pro slučování rodin, a to jak hmot-

* Doc. JUDr. Lenka Pítrová, CSc., katedra správního práva a správní vědy a katedra evropského práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova.

¹⁴⁷ Čl. 23 odst. 1 Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) (hereinafter “the recast Qualification Directive”), OJ 2011 L 337/9.

¹⁴⁸ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (hereinafter “the Family Reunification Directive”), OJ 2003 L 251/12

něprávních tak procesních. Děje se tak v obavě z mnohonásobného zvýšení počtu osob využívajících režim mezinárodní ochrany s ohledem na početnost rodin žadatelů o mezinárodní ochranu. Je třeba přiznat, že své polínko do ohně obav zde přiložil i SDEU svojí interpretací instrumentů regulujících právě slučování rodin občanů z třetích zemí pobývajících na území Evropské unie. Příkladem takových zpřísnujících vnitrostátních legislativních změn jsou návrhy přijaté Německou vládou v rámci tzv. druhého migračního balíčku, které využívají možnost podmínit v případě osob požívajících doplňkovou ochranu žádost o sloučení rodiny dvouletou čekací lhůtou či návrhy rakouské vlády, která hodlá se zpětnou účinností zavést automatické přezkoumávání udělených oprávnění k azylu po třech letech. Je třeba si položit otázku, zda česká právní úprava by neměla na tuto situaci také reagovat a zda současná cizinecká a azylová pravidla využívají možnosti, které pro zpřísnění režimu pro slučování rodin vytváří unijní právní úprava.¹⁴⁹

Směrnice o sloučení rodin

Podmínky pro slučování rodin jsou upraveny, jak již bylo uvedeno, směrnicí 2003/86/ES o právu na sloučení rodin. Tato směrnice se dle čl. 3 odst. 1 týká z hlediska osobní působnosti občanů třetích zemí, kteří jsou po dobu nejméně jednoho roku držiteli povolení k pobytu, tedy povolení vydaného členským státem. A to s výjimkou víza strpění v době projednávání žádosti o azyl, povolení vydaného za výjimečných okolností k prodloužení pobytu či v případech států neaplikujících ustanovení čl. 21 Schengenské úmluvy. Jde tedy o osoby, u kterých lze podle dikce směrnice „**rozumně očekávat**“, že získají povolení k trvalému pobytu. Tento neurčitý právní pojem rozumného očekávání je interpretován judikaturou SDEU.

Výše uvedená obecná unijní úprava slučování rodin přitom umožňuje členským státům uplatnit celou řadu podmínek pro sloučení rodiny (viz níže).

Kdo jsou rodinní příslušníci ve smyslu Směrnice

Na koho se tedy právo na sloučení rodiny podle unijní úpravy vztahuje? Je třeba se především podívat na osobní rozsah unijní právní úpravy slučování rodin, tedy kdo musí být při implementaci Směrnice považován za rodinného příslušníka, a jaký je tedy minimální standard podle unijní právní úpravy. Ve smyslu Směrnice je toto právo

¹⁴⁹ Blíže viz např. CARVALHO, R. Information Note on Family reunification for Beneficiaries of International Protection in Europe, *ECRE News*, 20 June 2016, kde se odkazuje na změny cizinecké legislativy v Rakousku, Německu, Finsku, Itálii, Švédsku a Norsku. Faktické překážky slučování rodin naopak dokumentuje publikace ‚Disrupted Flight: The Realities of Separated Refugee Families in the EU‘, The Red Cross EU office & ECRE, November 2014, dostupná na <http://www.ecre.org/publications/>.

vztaženo na skutečně nejužší rodinu – manžela a nezletilé děti. Hovoří se o tzv. nukleární rodině. Tato restriktivní úprava bývá často kritizována z lidskoprávního pohledu a Směrnice proto dává možnost členským státům být benevolentnější a do této definice zahrnout i ascendenty odkázané na nositele práva či jeho manžela. Klíčovým pojmem pro rozšíření osobní působnosti je v těchto případech pojem závislosti, resp. finanční závislost na žadateli, která je posuzován vždy individuálně a kterou definoval SDEU např. v případě *Reyes*.¹⁵⁰ Analogicky se pak v těchto případech odkazuje na judikaturu související s volným pohybem osob uvnitř Evropské unie.

Podmínky sloučení v případě legální migrace

Další otázkou je, jaké jsou obecně podmínky pro umožnění sloučení rodiny cizinců z třetích zemí, zda jde česká právní úprava nad rámec minimálních požadavků, či zda naopak využívá všech možných odchylek a výjimek stanovených unijním právem.

Stejně jako u volného pohybu osob uvnitř Evropské unie je i uplatňování práva na sloučení rodiny možné omezit kategorickými požadavky týkajícími se veřejného pořádku, vnitřní bezpečnosti a veřejného zdraví (čl. 1 a 2). Preambule Směrnice v odstavci 14 indikuje, o jaké požadavky může ve skutečnosti jít. Žadatel nesmí představovat hrozbu výše uvedeným chráněným zájmům. (V preambuli se příkladmo uvádí: „...*Pojem veřejného pořádku může zahrnovat odsouzení za spáchání závažného trestného činu. V této souvislosti je třeba poznamenat, že pojem veřejný pořádek a veřejná bezpečnost se vztahují rovněž na případy, ve kterých státní příslušník třetí země náleží k uskupení podporujícímu terorismus, podporuje uskupení takového druhu nebo má extremistické postoje.*“)

Konkretizace uvedených pojmů je ponechána v diskreci členských států ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (jako určité analogické vodítko pro výklad uvedených pojmů by mohla sloužit i judikatura SDEU k volnému pohybu osob). I v tomto případě se při posuzování uplatní princip proporcionality. Určitá analogie s interpretací těchto omezení a s odkazem na seznam nemocí Světové zdravotnické organizace (WHO) by se měla uplatnit i v případě ochrany veřejného zdraví, protože i v případě slučování rodin mají tato omezení podobný účel.

Při stanovení podmínek pro rozhodnutí o sloučení rodiny Směrnice dále umožňuje členským státům podmínit kladné rozhodnutí tím, že žadatel o sloučení rodiny prokáže, že má:

- možnost ubytování (čl. 7 odst. 1 a),
- zdravotní pojištění (čl. 7 odst. 1 b) a
- dostatečné prostředky (čl. 7 odst. 1 c).

¹⁵⁰ K pojmu finanční závislost srov. rozhodnutí SDEU C-423/12 *Reyes v. Migrationsverket*, 16. ledna 2014.

Výše uvedené pojmy (které nejsou kumulativní) jsou opět předmětem výkladu SDEU a stanovené omezující podmínky pak především musí být členskými státy aplikovány proporcionálně tak, aby realizaci tohoto práva v podstatě neznemožňovaly. Co se týče požadavků na ubytování, může členský stát po žadateli požadovat, aby prokázal, že má k dispozici ubytování odpovídající ubytování srovnatelné rodiny v dané oblasti, které splňuje základní požadavky stanovené vnitrostátním právem, stanovené požadavky však opět nesmějí být diskriminační a přísnější, než jsou kladeny na občany hostitelského státu. Cílem takové úpravy má být zajištění, aby rodina cizince měla odpovídající bydlení, proto může být situace žadatele posuzována buď v době podání žádosti nebo s ohledem na to, jak se může jeho situace vyvíjet v době faktického sloučení rodiny (např. smlouva o koupi či nájmu bytu).¹⁵¹

Také interpretace pojmu dostatečné prostředky je pochopitelně předmětem judikatury SDEU. V rozhodnutí Chakroun SDEU uvedl, že právo na sloučení rodiny je obecným nárokem, a proto taková podmínka musí být interpretována tak, aby toto právo a smysl Směrnice neohrozila. Soud také uvedl, že tato podmínka musí být uplatňována i ve světle čl. 7 a 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv EU, které zavazují členské státy posuzovat sloučení rodiny v zájmu nezletilého dítěte. Hodnocení prostředků by mělo vycházet i ze zvážení potenciálního budoucího vývoje majetkové situace žadatele. Přitom je třeba vzít v úvahu i vývoj pracovního trhu. Při posuzování toho, zda příjmy jsou dostatečné, stabilní a pravidelné, se nebere v úvahu poskytování „sociálních dávek“ z veřejných rozpočtů. Také tento pojem je definován judikaturou SDEU. Členské státy také mohou vzít v úvahu příjem rodinného příslušníka.¹⁵²

Navíc mohou členské státy podle čl. 7 odst. 2 podmínit rozhodnutí o sloučení rodiny splněním integračních podmínek (např. v podobě absolvování jazykového či jiného integračního kurzu či prokázání jazykové znalosti), i když i v tomto případě SDEU interpretuje využití této podmínky restriktivně (např. samo nesložení integračních zkoušek nemůže být automaticky důvodem zamítnutí žádosti o sloučení rodiny). Také tato opatření musí být účelná a proporcionální účelu integrace cizince v hostitelském státě.

Konečně Směrnice (čl. 8) umožňuje, aby členské státy stanovily čekací dobu po nepřetržitém pobytu maximálně na **dva roky**, čehož při zpřísňování cizinecké legislativy členské státy v poslední době využívají (např. německé návrhy migračních balíčků).

¹⁵¹ Rozhodnutí SDEU C-540/03, *European Parliament v. Council*, z 27. února 2006, odst. 60.

¹⁵² Rozhodnutí C-356/11 and C-357/11, *O. & S.*, 6. prosince 2012, odst. 82; tamtéž, odst. 73; rozhodnutí C-578/08, *Chakroun*, 4. března 2010, odst. 52.

Zvláštní úprava pro osoby požívající mezinárodní ochrany (kapitola V. Směrnice)

Předmětem našeho zájmu jsou ovšem především osoby, které v souvislosti s migrační krizí požívají mezinárodní ochrany. Je třeba zdůraznit, že úprava slučování rodin pro osoby požívající mezinárodní ochrany, konkrétně azylu, je ve srovnání s výše uvedenými obecnými podmínkami, které je možné stanovit pro slučování rodin příslušníků třetích zemí, mnohem příznivější a vychází z toho, že tyto osoby – azylanti – jsou považovány za „zranitelnou skupinu“ požívající zvláštní ochrany. Nicméně tato příznivější úprava, která zamezuje členským státům využít některé výše uvedené zpřísnující podmínky, se týká jen osob, požívajících azylu, nikoliv těch osob, které požívají pouze tzv. doplňkové ochrany nebo jsou v režimu tzv. strpění podle našeho azylového práva či dokonce pobývají na území členského státu nelegálně, bez povolení k pobytu. Pro osoby, které požívají mezinárodní ochrany, Směrnice umožňuje členským státům omezit tyto výhodnější podmínky (tj. dává možnost využít podmínek některých požadavků uvedených v čl. 4, 5, 6 a 8 směrnice o sloučení rodin) v následujících, taxativně uvedených případech: Právo na sloučení rodiny je možné omezit na rodinné vztahy předcházející vstupu na území hostitelského státu (čl. 9 odst. 2), na žádosti podané do tří měsíců od udělení statutu azylanta (čl. 12 odst. 1) a je možné vyloučit ty případy, u kterých je možné sjednocení rodiny v jiné třetí zemi (čl. 12 odst. 1), k níž má žadatel nebo jeho rodinní příslušníci zvláštní vazbu. Důkazní břemeno přitom nese stát, nikoli žadatel. Při takovém přemístění rodiny je třeba vyloučit riziko pronásledování a tzv. „refoulment“.

Je třeba také uvést, že zvláštní režim se v případě „zranitelné skupiny osob“ týká také dokazování, které bývá u těchto osob v praxi obvykle, například z důvodů trvajícího válečného konfliktu komplikované. V takových případech není konkrétně možné požadovat, aby azylant splnil podmínky podle čl. 7 (prokázal možnost ubytování, dostatečné prostředky, zdravotní pojištění či integrační požadavky) – čl. 12 odst. 1. Integrační požadavky však smějí být uplatněny dodatečně, po vstupu na území členského státu a po sloučení rodiny.

Dodatková ochrana

Zcela zásadní je skutečnost, že čl. 3 odst. 2 vylučuje z působnosti Směrnice a tudíž i z výhodnějších podmínek pro sloučení rodiny následující případy:

- osoby, které jsou žadatelem o azyl a kde ještě nebylo vydáno rozhodnutí,
- osoby požívající dočasnou (temporary protection), nebo doplňkovou ochranu (subsidiary protection) nebo žadatele o ni. To samozřejmě neznamená, že by zakazovala takové podmínky této kategorii osob poskytnout a naopak Komise

vyzvala členské státy, aby tak takový výhodnější režim na tuto kategorii osob také uplatnily.¹⁵³

Česká právní úprava

Právní úprava sloučení rodin je v České republice obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen azylový zákon), a v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen cizinecký zákon). Obecně lze uvést, že česká právní úprava v podobě mnohokrát novelizovaného azylového zákona je benevolentnější, než minimální unijní požadavky kladené unijním právem v podobě směrnice o sloučení rodin. Můžeme říci, že české právo nevyužívá zcela možností odchylné či přísnější úpravy. Slučování rodin v případech mezinárodní ochrany (v pojetí českého azylového zákona se jedná a azyl a doplňkovou ochranu) upravuje § 13 an. zákona o azylu.

V této souvislosti je třeba uvést, že česká právní úprava především nerozlišuje důsledně rozdílný režim pro slučování rodin v případě azylanta a v případě doplňkové ochrany. Směrnice o slučování rodin se na doplňkovou úpravu dle svého čl. 3 odst. 2 nevztahuje a dle mého názoru je tedy možné uplatnit výše uvedené přísnější požadavky. Navíc česká právní úprava nevyužívá zcela doby dvou let, jejímž uplynutím je možné takovou žádost o sloučení rodiny podmínit v případě doplňkové ochrany.

Obligatorní integrační podmínky stanoveny nejsou vůbec, a to ani následně v případě azylu. Dodatečné požadavky by bylo možné klást i na osoby požívající dodatkové ochrany.

Zajímavou problematikou z hlediska dopadu na veřejné finance jsou i podmínky prokazování zdravotního pojištění. A to nejen u cizinců požívajících doplňkovou ochranu, ale i u cizinců z třetích zemí vůbec. Tato otázka není v České republice systematicky řešena, i když legislativní návrhy o komerčním zdravotním pojištění cizinců již byly na pracovních úrovních projednávány (viz např. návrh zákona o povinném zdravotním pojištění cizinců v podobě novely cizineckého zákona z dubna 2016).

Kdo je rodinným příslušníkem

Osobní působnost právní úpravy v případě žadatelů o azyl za účelem sloučení rodiny podle azylového zákona a žadatelů o dlouhodobý pobyt podle cizineckého zákona se liší. Podle cizineckého zákona je rodinným příslušníkem, který může žádat o povolení k trvalému pobytu:

a) *manželem cizince s povoleným pobytem,*

¹⁵³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification, COM(2008) 610 final.

- 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 manželku 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.

Jinak je tomu s osobním rozsahem v případě azylového zákona. Definice rodinného příslušníka v azylovém zákoně je ovšem také širší, než požaduje obligatorně výše uvedená unijní úprava. Azylový zákon speciálně upravuje pojem rodinný příslušník pro případy řízení o poskytnutí azylu za účelem sloučení rodiny. Podle § 13 odst. 2 azylového zákona:

Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí

- a) manžel nebo partner azylanta,
- b) svobodné dítě azylanta mladší 18 let,
- c) rodič azylanta mladšího 18 let,
- d) zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu podle § 2 odst. 1 písm. h), nebo
- e) svobodný sourozenec azylanta mladší 18 let.

Z textu ustanovení je zřejmé, že naše právní úprava jde nad rámec minimálního standardu požadovaného Směrnicí a je otázkou, zda ve světle legislativních změn v okolních státech není nutné *ratio personae* právní úpravy přehodnotit. A to, vezme-li v úvahu omezení významu dokazování v řízeních souvisejících s mezinárodní ochranou a velikost rodin v některých kulturních prostředích. (Na tomto místě je nutné poznamenat, že naše právní úprava využívá možnosti dané unijním právem i mezinárodními smlouvami a v souladu se Směrnicí vylučuje polygamní svazky.)

Novela azylového zákona

Stejně jako v ostatních státech Evropské unie i v České republice proběhla novelizace cizinecké legislativy v souvislosti s migrační krizí a současně byl novelizován azy-

lový zákon, cizinecký zákon a zákon o 221/ 2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců. Tato novela se však týkala spíše jiných oblastí než slučování rodin. Jednalo se především o možnost zrušení povolení k pobytu pro cizince, který byl odsouzen pro spáchání úmyslného trestného činu na území České republiky na dobu delší než tři roky nebo byl odsouzen opakovaně, a o možnost poskytování dotací obcím, na jejichž území se nacházejí zařízení pro zajištění cizinců. Dále byla upravena možnost odmítnout azyl v případě důvodného podezření, že žadatel představuje riziko pro bezpečnost státu. Žadatelé, kteří se v cizině dopustili zvláště krutého činu, i když byl spáchán s politickým cílem, budou odmítnuti. Česká úprava také využila možnosti řešit případy, kdy žadatel o mezinárodní ochranu s úřady nespolupracuje, a tím prodlužuje řízení tak, že azylové řízení s uchazečem o azyl, který se opakovaně nedostaví k pohovoru, bude zastaveno. Bylo posíleno také hledisko ochrany veřejného zdraví. V rámci ochrany proti zavlečení infekčních onemocnění budou muset cizinci žádající o azyl nově dokládat, že netrpí žádnou závažnou infekční chorobou. Potvrzení budou zřejmě vystavovat lékaři v zařízeních pro pobyt cizinců. Naopak je třeba uvést to, že nová právní úprava by měla umožnit snadnější integraci azylantů na pracovní trh, a to především tím, že zkrátila dobu, po kterou nemohou žadatelé o azyl pracovat z jednoho roku na šest měsíců.

Podmínky pro podání žádosti

Obecně jsou podmínky pro podání žádosti o dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny upraveny v zákoně o pobytu cizinců a lze říct, že česká právní úprava v těchto případech tenduje postupně k využití možností stanovení výše uvedených podmínek dostatečných prostředků, ubytování apod. Tyto podmínky by pochopitelně měly být vykládány v souladu s interpretací SDEU.

V § 42 cizineckého zákona ale také překvapivě najdeme úpravu upuštění od takových podmínek v případě žadatelů – azylantů. Tato úprava sice reflektuje postavení tzv. zranitelné skupiny, které Směrnice předpokládá, asi by však bylo spíše vhodné umístit ji v zákoně o azylu. Právní úprava se tak stává fragmentovanou a nepřehlednou, část úpravy podmínek pro azyl je v cizineckém zákoně a část v zákoně o azylu. Možnosti využití omezení v případě žadatelů o azyl tak nenajdete v azylovém, ale v cizineckém zákoně. V § 42 odst. 3 cizineckého zákona se uvádí:

- (3) *Byla-li žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s nositelem oprávnění ke sloučení rodiny, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpis, podána ve lhůtě do 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu, je cizinec povinen k žádosti předložit pouze cestovní doklad a fotografie a prokázat příbuzenský vztah způsobem podle odstavce 1 písm. b).*

Ve světle výše uvedeného výkladu Směrnice o slučování rodin česká úprava využila možnosti omezit favorizované podmínky, stanovené Směrnicí pro zranitelné subjekty, na žádosti podané ve lhůtě 3 měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu.

Čekací doba a délka řízení o žádosti

Jak bylo uvedeno výše, článek 8 Směrnice stanoví maximální čekací dobu, kterou mohou členské státy vyžadovat pro podání žádosti za účelem sloučení rodiny na 2 roky. Pokud členský stát překročí tuto dobu, nemělo by se tak stát obecnou právní úpravou, ale ve výjimečných individuálních a odůvodněných případech. Soudní dvůr EU ve své judikatuře zdůraznil, že splnění čekací doby je jen jedním z kritérií při posuzování žádosti a že členský stát musí zvážit všechny okolnosti žádosti včetně zájmů nezletilých dětí.¹⁵⁴

Jak se uvádí ve sdělení Komise k aplikaci Směrnice, je cílem stanovení čekací doby to, aby bylo zajištěno, že sloučení rodiny proběhne v příznivých podmínkách (ekonomických i sociálních). Státy přitom mohou požadovat, aby pobyt žadatele na jejich území byl nepřetržitý, což při existenci schengenského prostoru může být obtížné kontrolovat.

Jak bylo uvedeno výše, česká právní úprava nevyužívá plně možného zpřísnění podmínek pro slučování rodin dle unijní právní úpravy.

Česká právní úprava stanoví v případě žádosti o povolení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny jako podmínku čekací dobu v délce 15 měsíců dle § 42a odst. 6 písm a) zákona o pobytu cizinců. Tato podmínka v případě cizince požívajícího status azylanta odpadá a dikce zákona o pobytu cizinců současně zužuje okruh osob, kterých se tato výjimka týká na manžele a nezletilé děti. Tato úprava, kterou by patrně bylo možné spíše očekávat v zákoně o azylu, je opět umístěna v právním předpise týkajícím se pobytu cizinců.

Citované ustanovení § 42a odst. 6 uvádí:

- (6) *Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny se cizinci udělí, jestliže*
- a) *cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu nebo povolení k trvalému pobytu a pobývá na území po dobu nejméně 15 měsíců; jde-li o sloučení manželů, současně musí každý z nich dosáhnout věku 20 let,*
 - b) *cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, pobývá na území po dobu nejméně 6 měsíců a je držitelem povolení vydaného podle § 42g,*

¹⁵⁴ Case C-540/03, European Parliament v Council of the European Union, 27. června 2006, odst. 99–101.

- c) *manželu, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu, pokud manželství vzniklo před jeho vstupem na území,*
- d) *nezletilému cizinci, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu,*
- e) *jde o cizince podle odstavce 1 písm. d) nebo f), nebo*
- f) *cizinec, se kterým má být umožněno společné soužití rodiny, je držitelem modré karty.*

Je to tak trochu, jako by pejsek s kočičkou vařili dort... No, rozhodně nejde o srozumitelnou a přehlednou právní úpravu.

Pokud se ale zaměříme také na procesní otázky, které podmiňují uplatnění práva na sloučení rodiny v praxi, je možné uvést, že Česká republika si při implementaci Směrnice stanovila k vyřízení žádosti o sloučení rodiny lhůtu 270 dnů, což je maximální možná lhůta stanovená Směrnicí. Zákon její prodloužení sice neumožňuje, ale v praxi není překročení takto stanovené lhůty výjimečné. Rodinní příslušníci musí na sloučení čekat vedle 15-ti měsíční požadované doby pobytu svého rodinného příslušníka na území České republiky, která je podmínkou pro podání žádosti, ještě dalších 270 dní, které jsou lhůtou pro vyřízení žádosti (což je dalších 9 měsíců). To společně představuje dva roky a pokud je tato lhůta v praxi překročena o další nespecifikovanou dobu, pokračuje se tak lhůta dvou let stanovená pro sloučení rodiny Směrnicí.

Sama Směrnice v čl. 5 odst. 4 ukládá členským státům povinnost vyrozumět žadatele o rozhodnutí „co možná nejdříve“ a odstavec 13 preambule této Směrnice uvádí, že: „Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely odpovídající právní jistotu.“ Odkaz na běžné pracovní zatížení by se snad dal vykládat ve smyslu tolerování krizových situací.¹⁵⁵

V citovaném Sdělení Komise se také uvádí, že podle názoru Komise „čekací doba“ nezahrnuje dobu pro projednávání žádosti podle čl. 5 odst. 4 Směrnice. Obě lhůty tak mohou začínat a končit nezávisle na sobě, mohou se i překrývat, probíhat paralelně nebo na sebe navazovat. Žádost může být předložena minimálně jeden rok po právní moci rozhodnutí o povolení k pobytu a při odůvodněné naději na získání povolení k trvalému pobytu. Ale toto povolení může být podmíněno čekací dobou.

Ve výše uvedeném světle je proto třeba také přistupovat i k rozhodnutí českého Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí NSS 1 Azs 250/2014), který v souvislosti se řízením o sloučení rodiny poukázal na právo na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, které je součástí práva na spravedlivý proces. Samotná délka řízení a její překročení může dle

¹⁵⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, COM(2014) 6210 final.

soudu přímo nebo nepřímo vyplývat také z ustanovení článku 8 Úmluvy. Zejména pak v případech, kdy žadatelé splní zákonné podmínky pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny, by mohlo být bezdůvodné prodlužování takové lhůty považováno za zásah do jejich práva na respektování rodinného života.

Posílení právní jistoty v procesní oblasti, ke které patří i rychlost řízení a neproduktivní nejistoty o právním postavení žadatele, jistě přispěje i ke vztahu žadatele k hostitelské zemi. Současně by se také mělo dbát na jednotné posuzování žádostí v rámci jedné rodiny, pokud je to s ohledem na bezpečnostní aspekty možné.

Závěr

Právo na soukromý a rodinný život je jedním ze základních práv, které je třeba respektovat, současně není možné ani popřít svrchovanost státu při určování podmínek pro jeho využití, pokud takto stanovené podmínky jsou v souladu s mezinárodněprávními instrumenty a unijním právem. Ve světle současného vývoje migračních toků pleduji pro využití možností zpřísnění podmínek pro podání žádosti o udělení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, a to včetně zúžení osobního rozsahu a prodloužení lhůty legálního pobytu před možností podat takovou žádost, a to v souladu s podmínkami, které mezinárodněprávní instrumenty a unijní právní úprava skýtají. Takové zpřísnění je ovšem u osob, které získaly statut azylanta a mají na takový druh mezinárodní ochrany právo, nemožné, nicméně je možné je využít v případě osob požívajících „subsidiary protection“. Obdobně postupovala např. v případě tzv. druhého imigračního balíčku německá vláda, kdy pro tuto kategorii podmínila podání žádosti o sloučení rodiny dvouletou čekací dobou. Stejným způsobem ostatně postupují i jiné členské státy při novelizaci své cizinecké legislativy a Česká republika by měla tento trend sledovat. Naopak po splnění uvedených podmínek pro podání takové žádosti by měl být postup řízení rychlý a efektivní tak, aby byl pro žadatele předvídatelný a délka řízení nezpochybňovala samotný smysl práva na sloučení rodiny. To také souvisí s koncepcí tzv. bezpečné třetí země, která dává možnost zrychlení řízení. Závěrem je třeba si opět povzdechnout nad složitostí a nesystémovostí české právní úpravy cizineckého práva vůbec, která je dobře vidět i na dílčí úpravě spojování rodin, a vyslovit naději, že se jednou dočkáme nové právní úpravy.