



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚŠTNANOST



sdružení pro
integraci a migraci
PROJEKT PRO SPECIÁLNÍ

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Sdružení pro integraci a migraci
Senovážná 2, 110 00 Praha 1
Česká republika
poradna@refug.cz
www.migrace.com

Konzultace k zelené knize o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí

Stanovisko Sdružení pro integraci a migraci

Únor 2012

Kontakt: Alexandra Trochtová, expertka na zahraniční spolupráci, trochtova@refug.cz

1. Úvod

Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) je nevládní nezisková organizace, která poskytuje právní a sociální poradenství cizincům žijícím v České republice od roku 1992. Nedílnou součástí jeho aktivit je i působení na širokou veřejnost s cílem rozvíjet toleranci, potírat xenofobii a rasismus. V rámci svého působení se organizace také aktivně podílí na tvorbě a ovlivňování migrační a azylové legislativy v České republice.

Toto stanovisko je předkládané z pozice lidsko-právní nevládní organizace, tudíž nahlíží na konzultovanou směrnici o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii č. 2003/86/ES (dále jen „Směrnice“) z hlediska ochrany základních práv státních příslušníků třetích zemí pobývajících v České republice. Při formulaci svých odpovědí na otázky položené v zelené knize SIMI také klade důraz na principy rovnosti a nediskriminace a současně vyzdvihuje význam diverzity v evropské společnosti. Při hodnocení Směrnice je rovněž potřeba brát zřetel na její vysoce genderově senzitivní charakter, a tudíž posuzovat dopad jejích ustanovení na ochranu práva na rodinný a soukromý život těch nejzranitelnějších skupin migrantů jako jsou ženy a děti.

SIMI sestavovalo své odpovědi především z hlediska příslušné právní úpravy České republiky, konkrétně zákona č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „cizinecký zákon“), do kterého jsou transponovány ustanovení Směrnice a dále také z hlediska Listiny základních práv a svobod České republiky i mezinárodních lidsko-právních

Dokument vznikl v rámci projektu "Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice", financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.

dokumentů, zejména těch, na které odkazuje samotná Směrnice (konkrétně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie).

Při vědomí, že právě probíhající konzultace Směrnice může vést k znovu otevření legislativního procesu s cílem přijetí novely této Směrnice, Sdružení pro integraci a migraci vyjadřuje své obavy, že tento postup by s ohledem na současné politické klima a postoje některých členských států k problematice slučování rodin státních příslušníků třetích zemí mohl přinést zpřísnění některých požadavků kladených jak na držitele oprávnění ke sloučení rodiny (sponzory), tak na slučované osoby. V takovém případě hrozí reálné riziko, že by novelizovaná Směrnice mohla zavést opatření či kritéria, která by ještě více omezovala právo na sloučení rodiny cílové skupiny než je tomu dnes. Jen v České republice by rekodifikace Směrnice znamenala ztrátu právní jistoty pro značný počet cizinců, poněvadž až 39 % z nich získává na jejím území povolení k pobytu právě z důvodu sloučení rodiny (statistiky Eurostat za rok 2010).

V této souvislosti je potřeba uvést, že v České republice je aktuální právní úprava slučování rodin státních příslušníků třetích zemí obecně považována za dostačující a jedná se o jeden z mála právních institutů v oblasti migrace, jenž nepodléhá častým legislativním změnám. Právě transponováním předmetné směrnice o právu na sloučení rodiny do českého právního řádu došlo k uzákonění významných zvýhodnění pro cizince, u nichž je snaha o získání víza nebo vyřízení pobytu na území motivována společným soužitím s rodinným příslušníkem – cizincem pobývajícím na území na základě dlouhodobého či trvalého pobytu. Legislativní úprava rodinné migrace cizinců ze třetích zemí tak zaznamenala příznivého pokroku. K tomuto názoru se přiklánějí, byť ne zcela bezvýhradně, i nevládní organizace, včetně SIMI, sdružené v národní síti Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty (dále jen „Konsorcium“), jejímž prostřednictvím vytvářejí a prezentují společné postoje k jednotlivým aspektům české migrační politiky.

Na druhou stranu bývají současné právní úpravě rodinné migrace státních příslušníků třetích zemí v České republice často vyčítány velmi dlouhé lhůty pro vyřízení pobytu, kvůli nimž se může odloučení rodinných příslušníků protáhnout až na dobu 2 let. Nejnaléhavějším problémem české legislativy je však nezařazení slučovaných cizinců s dlouhodobým pobytem do systému veřejného zdravotního pojištění. Současné nastavení pravidel rodinné migrace cizinců ze třetích zemí s sebou bohužel také vždy nese závislost nově příchozích migrantů na jejich sponzorovi. Tato závislost může být snadno zneužita a vyústit v různé formy domácího násilí či vydírání, což je velice nežádoucí jev.

S ohledem na tyto nedostatky by proto mělo dojít na úrovni EU ke stanovení takových minimálních standardů či mechanismů, které by zabránily vzniku uváděných nežádoucích jevů a vytváření dalších nerovností v oblasti slučování rodin cizinců v jednotlivých členských státech. Naopak, je na místě, aby byly odstraněny stávající nerovnosti a podporována integrace slučovaných cizinců, v převážné většině dětí a žen, do evropské společnosti. **Vycházejíc z této premisy se Sdružení pro integraci a migraci tímto připojuje k výzvě evropských lidsko-právních sítí jako např. European Network Against Racism či**

Dokument vznikl v rámci projektu "Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice", financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚŠTNANOST



sdružení pro
integraci a migraci
PROJEKTY PRO SPECIFICKÉ

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

European Women Lobby vůči evropským institucím, aby v první řadě zajistily a vynutily správnou implementaci Směrnice členskými státy. Pokud by i přesto bylo potřeba zpřesnění některých pravidel obsažených ve Směrnici, mělo by se to uskutečnit jiným způsobem než provedením novelizace směrnice, a to například formou doporučení Evropské komise či usnesení Evropského parlamentu, za jejichž použití by mohla další harmonizace práva na sloučení rodiny oproštěna od složitého a zdoluhavého procesu vyjednávání a schvalování evropského právního předpisu nejistého výsledného obsahu.

2. Odpovědi SIMI na otázky položené v Zelené knize

Otázka č. 1

Představují tato kritéria (odůvodněné předpoklady k získání práva na trvalý pobyt v době podání žádosti, upravené v článku 3, a čekací lhůta do doby, než lze sloučení rodiny vůbec uskutečnit, upravená článkem 8) správný přístup a nejlepší způsob, jak určit způsobilost osoby usilující o sloučení rodiny?

Tato dvě kritéria nejsou správný a nejlepší způsob, jak určit způsobilost osoby usilující o sloučení rodiny, a to z těchto důvodů:

Čekací lhůta do doby, než lze sloučení rodiny vůbec uskutečnit by měla být nižší, a to *maximálně* 12 měsíců. Právo na soukromý a rodinný život je právem všeobecným a členské státy by měly přijímat pouze taková opatření, která do realizace základních práv zasahují v co nejmenší míře. Dle našeho názoru je tedy 12 měsíců maximální lhůta pro realizaci práva na rodinný život, kdy za tuto dobu členský stát má možnost ověřit schopnost nositele oprávnění ke sloučení rodiny úspěšně fungovat v hostitelské společnosti. Toto ustanovení by mělo být harmonizováno na úrovni všech členských států. V České republice je čekací lhůta 15 měsíců, domníváme se, že její případné zkrácení na navrhovaných 12 měsíců či méně nezpůsobí žádné zásadní problémy.

Nejasná formulace druhé podmínky ve Směrnici, která stanovuje, že je nutné „odůvodněně předpokládat že rodinný příslušník získá právo trvalého pobytu,“ je potenciálně problematická. Směrnice neposkytuje členským státům žádné vodítko jak tento pojem vykládat. Právě vágnost, neohraničenost a nepřesnost této formulace pak umožňuje členským státům výrazně omezit právo na sloučení rodiny u různých kategorií migrantů. Například existují situace, kdy vrcholný manažer se smlouvou na tři roky neuvažuje o trvalém pobytu a tudíž vůbec nesplňuje předpoklad a podmínku sloučení rodiny. Současná právní úprava v zákoně o pobytu cizinců¹ stanovuje pouze to, že sponzor musí být držitelem oprávnění

¹ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky

Dokument vznikl v rámci projektu "Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice", financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje **Sdružení pro integraci a migraci** ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.

k dlouhodobému nebo trvalému pobytu a nevyužívá tedy této podmínky obsažené ve směrnici.

Otázka č. 2

Je oprávněné stanovit minimální věk, který se liší od věku zletilosti ve členském státě? Existují jiné způsoby, jak předcházet vynuceným sňatkům v otázce sloučení rodiny a pokud ano, jaké? Máte jasné důkazy o problému s vynucenými sňatky? Pokud ano, jak velký je tento problém (statistické údaje) a souvisí s pravidly pro sloučení rodiny (aby bylo případně možné stanovit jinou minimální věkovou hranici, než je zletilost)?

V České republice problém s vynucenými sňatky mezi cizinci ze třetích zemí není obvyklým. Právní úprava stanoví minimální věk obou manželů usilujících o realizaci práva na sloučení rodiny na 20 let. Zastáváme však názor, že stanovení minimálního věku, který se liší od věku zletilosti v daném státě je neoprávněný zásah do soukromí a do práva na rodinný život a jiná věková hranice než hranice zletilosti je neopodstatněná. Neexistuje relevantní studie, zda je tento zásah do práv jednotlivce efektivně vyvážen zlepšením situace, kterou se daná věková podmínka snaží řešit. Pokud členské státy usilují o omezení sňatků z donucení, je nutné nalézt takové nástroje, které jsou účinné a ne zvýšit věkovou hranici pro sloučení rodiny mezi manželskými páry. Není možné takto degradovat manželství osob mladších 20 respektive dle směrnice dokonce 21 let.

V kontextu této otázky je však nutné zmínit jinou situaci, která je v ČR závažným problémem. Jedná se o velkou závislost osob sloučených se svým sponzorem. Česká právní úprava zakotvuje možnost změny účelu pobytu ze sloučení rodiny až po 3 letech pobytu na území. Opakovaně jsme řešili případy domácího násilí na ženách ze strany manžela, nebo psychické vydírání, do kterého byli vtaženi i děti, ale díky této právní úpravě sloučená osoba neměla možnost svou situaci řešit, protože by tím ztratila oprávnění k pobytu a musela se vrátit do země původu, což je pro mnohé sloučené osoby již nemožné. Navrhujeme tedy, aby směrnice harmonizovala úpravu možnosti změny účelu pobytu ve lhůtě 12 měsíců s možností zohlednit právě výše popsanou situaci. Tedy v případě důvodů hodných zvláštního zřetele předmětnou lhůtu odpustit úplně.

Otázka č. 3

Máte zájem na zachování výše uvedených doložek, které nebyly členskými státy používány, jako např. omezení týkající se dětí starších 15 let?

Práva dítěte by měla být respektována a slučování rodiny by nemělo být ničím podmíněno, a to ani věkem dítěte. Tudíž navrhujeme zrušení omezujících doložek ve Směrnici.

Otázka č. 4

Jsou pravidla o způsobilosti rodinných příslušníků přiměřená a dostatečně široká, aby byly zohledněny různé definice rodiny, nikoliv pouze koncept jádra rodiny?



evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



OPERAČNÍ PROGRAM
LIDSKÉ ZDROJE
A ZAMĚSTNANOST



sdružení pro
integraci a migraci
PROJEKT PODPORUJEME

PODPORUJEME
VAŠI BUDOUCNOST
www.esfcr.cz

Pravidla pro určení způsobilosti rodinných příslušníků by měla být co nejširší a respektovat sociální rodinná pouta, nikoliv pouze omezený koncept jádra rodiny. V českém zákoně o pobytu cizinců je toto zohledněno, definice rodinného příslušníka je v něm širší.

Otázka č. 5

Jsou tato opatření s ohledem na svůj integrační účel účinná a jak to lze ověřit v praxi? Která integrační opatření jsou v tomto ohledu nejúčinnější? Myslíte si, že by bylo užitečné stanovovat nadále tato opatření na úrovni EU? Doporučili byste zavést předvstupní opatření? Pokud ano, jaké záruky je možné poskytnout, aby bylo zajištěno, že daná opatření de facto nepovedou k vytvoření nadměrných překážek pro sloučení rodiny (např. neúměrnými poplatky či požadavky) a že budou zohledněny individuální faktory, jako je věk, negramotnost, zdravotní postižení, úroveň vzdělání?

V ČR žádná integrační opatření pro cizince ze třetích zemí při slučování rodiny neexistují a tuto praxi vítáme. S integračními opatřeními nesouhlasíme, protože na jednotlivce kladou náročné a těžko splnitelné podmínky; zejména jazykové předpoklady jsou často nemožné splnit, protože žadatel nemá přístup k jazykovým kurzům ani jiným učebním materiálům. Tato integrační opatření jsou často diskriminující, neboť neúměrně zatěžují žadatele ze zemí méně rozvinutých, žadatele s nižším vzděláním, chudé a vícečetné rodiny.

Otázka č. 6

Je s ohledem na uplatňování směrnice nezbytné a odůvodněné ponechat v ní takovou odchylku, která stanoví tříletou čekací lhůtu od podání žádosti?

Čekací lhůta odůvodněná ani nezbytná není a měla by se zrušit. Neshledáváme žádný argument, který by takovou lhůtu ospravedlnil, pochybujeme o její jakékoliv smysluplnosti nebo účinnosti.

Otázka č. 7

Měla by zvláštní pravidla počítat se situací, kdy zbývající platnost povolení k pobytu osoby usilující o sloučení činí méně než jeden rok, avšak povolení se obnovuje?

K této otázce nemáme připomínky.

Otázka č. 8

Mělo by se sloučení rodiny příslušníků třetích zemí, kteří zároveň požívají doplňkové ochrany, řídit pravidly směrnice o sloučení rodiny?

Měly by osoby, které požívají doplňkové ochrany, mít právo využívat výhodnějších podmínek stanovených ve směrnici o sloučení rodiny, které osvobozují uprchlíky od některých povinností (bydlení, zdravotní pojištění, stálé a pravidelné finanční příjmy)?

Osoby, které mají udělenou doplňkovou ochranu by rozhodně měli mít právo využívat výhodnějších podmínek stanovených ve směrnici o sloučení rodiny, které je osvobozují od

Dokument vznikl v rámci projektu "Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice", financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.

některých povinností. Často se jedná o osoby ze zemí válečných konfliktů, případně zemí, kde dochází k závažnému porušování lidských práv. Rodinní příslušníci by tak měli mít reálnou možnost sloučení s osobou, která má udělenou doplňkovou ochranu. Členské státy by zejména u těchto osob měly zohlednit nejlepší zájem dětí. Sloučení rodiny se totiž velmi často týká nezletilých dětí a žen, které jsou především ohroženy v problematických regionech, ze kterých osoby s udělenou doplňkovou ochranou pocházejí. Je tedy neospravedlnitelné bránit realizaci rodinného života a práva dětí na život s rodiči z důvodů ekonomických či administrativních.

Otázka č. 9

i. Měly by mít členské státy i nadále možnost omezit uplatňování výhodnějších ustanovení směrnice na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem na území členského státu?

ii. Mělo by být zaručeno sloučení rodiny pro širší skupinu rodinných příslušníků, kteří jsou na uprchlících závislí, a pokud ano, do jaké míry?

iii. Měli by mít uprchlíci i nadále povinnost předložit důkazy, že splňují požadavky týkající se ubytování, zdravotního pojištění a zdrojů příjmu, pokud žádost o sloučení rodiny není podána ve lhůtě tří měsíců od přiznání postavení uprchlíka?

i. Členské státy by rozhodně neměly mít možnost omezit uplatňování výhodnějších ustanovení směrnice na uprchlíky. V České republice takováto omezení uplatňována nejsou a výhody z toho vyplývající jsou uprchlíky často využívány. V případě rezignace na tuto výhodnější právní úpravu, by pak azylanti *de facto* ztratili šanci na sloučení rodiny, protože by v drtivé většině případů nebyli schopni podmínky splnit, a to zejména z nedostatku finančních prostředků. Je nutné si uvědomit, že s udělením azylu začínají uprchlíci dlouhodobý a velmi náročný proces integrace do společnosti, mnohdy stojí na začátku zcela nového života a nemají v hostitelské zemi vybudovanou prosperující existenci, která by jim umožnila splnit poměrně náročné podmínky pro realizaci práva na sloučení rodiny.

ii. Skupina rodinných příslušníků by se měla rozšířit i na žadatele, kteří jsou na sponzorech-azylantech finančně, opatrovnický či jinak závislí a nejsou v kvalifikovaném vztahu příbuzenství.

V ČR také opakovaně řešíme situace, kdy slučující se manžel nebo manželka uzavřeli manželství s žadatelem o azyl nebo o doplňkovou ochranu před podáním žádosti, nebo v průběhu řízení o mezinárodní ochranu nebo po udělení statusového povolení. V tomto případě však manželé již nesplňují podmínku sloučení rodiny a dochází tak k trvalému odloučení rodiny. Tato podmínka uzavření sňatku před podáním žádosti o azyl nebo doplňkovou ochranu by měla být změněna a i manžel, který se stal manželem až po podání žádosti o mezinárodní ochranu by měl mít možnost uplatňovat právo na sloučení rodiny.

iii. V žádném případě by tuto povinnost uprchlíci mít neměli a to i v případě, že nestihnout stanovenou lhůtu 3 měsíců. Směrnice by naopak měla zakotvit, že uprchlíci mohou požádat o sloučení rodiny kdykoliv po od udělení azylu, a to bez jakýchkoliv přidáných podmínek. Pokud by tento požadavek byl absolutně politicky neprůchodný, měla by lhůta být 2-3 roky od udělení azylu. Z naší praxe se ukazuje, že azylanti velmi často nevědí, kde se jejich rodina nachází, nemají s nimi kontakt i po několik měsíců či let. Je nutné zohlednit právě tento aspekt uprchlictví, tedy skutečnost, že uprchlíci pocházejí z nestabilních regionů, kde dochází k výrazné vnitřní migraci a nefunguje zde žádná infrastruktura.

Otázka č. 10

Máte jasné důkazy o problémech s podvody? Jak velký je tento problém (statisticky)? Myslíte si, že pravidla týkající se pohovorů a šetření, včetně testování DNA, mohou přispět k jejich řešení? Myslíte si, že by byla přínosem podrobnější úprava těchto pohovorů nebo šetření na úrovni EU? Pokud ano, o jakých pravidlech byste uvažovali?

Problémy s podvody v praxi naší organizace neevidujeme a v zásadě neřešíme.

Jsme však proti testování DNA, protože by se při slučování rodiny mělo vycházet z rodičovství faktického, nikoliv biologického. Testování DNA může mít za následek neoprávněný zásah do rodinného života a má potenciál vést k rozpadům rodin, když se při testování DNA zjistí, že faktický rodič není rodičem biologickým, i když v tomto domnění rodina žila a fungovala řadu let. Taková praxe je bezesporu v rozporu s nejlepším zájmem dítěte, neboť výrazně ohrožuje postavení a rozvoj dětí ve fungující rodině.

Otázka č. 11

Máte jasné důkazy o problémech s účelovými sňatky?

Máte statistické údaje o takovýchto manželstvích (pokud byla odhalena)?

Souvisejí s pravidly směrnice? Bylo by možné provádět ustanovení směrnice o kontrolách a inspekcích účinněji, a pokud ano, jak?

Účelové sňatky mezi cizinci nejsou v ČR zásadním problémem. Česká republika přijímá v této souvislosti omezující opatření ve vztahu ke sňatkům uzavíraným mezi příslušníky třetích zemí a českých občanů, u nichž se účelovost aktu vyskytuje ve větší míře.

Otázka č. 12

Měly by být správní poplatky, které je nutné v rámci řízení uhradit, regulovány?

Pokud ano, měla by být tato regulace ve formě záruk nebo by měly být poskytnuty přesnější pokyny?

K této otázce nemáme připomínky.

Otázka č. 13

Jsou administrativní lhůty k posouzení žádosti stanovené směrnicí opodstatněné?

Dokument vznikl v rámci projektu "Zvýšení role neziskového sektoru v oblasti sociální integrace pracovních migrantů v České republice", financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu ČR, v prioritní ose Mezinárodní spolupráce. Projekt realizuje Sdružení pro integraci a migraci ve spolupráci s portugalskou organizací Solidariedade Imigrante a rakouskou organizací Zentrum für MigrantInnen in Tirol.

Administrativní lhůty jsou zbytečně dlouhé a neopodstatněné, protože celé řízení se v rámci dodržování byť minimálně stanovených lhůt může protáhnout téměř na 21 měsíců, což má negativní dopad na rodinný život žadatele.

Otázka č. 14

Jak by mohlo být používání těchto horizontálních ustanovení usnadněno a zajištěno v praxi?

K této otázce nemáme připomínky.

V Praze, dne 29.2.2012

Vypracovaly: Alexandra Trochtová, Magda Faltová a Eva Valentová