Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Miroslava Odehnalová

Nejlepší zájem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny v právu EU

Diplomová práce

Olomouc 2020

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Nejlepší zájem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny v právu EU“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Ostravě dne 31. 3. 2020 .....

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce, panu Doc. JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M., Ph.D., za vstřícné vedení mé práce, velkou trpělivost, odborné připomínky a cenné rady. Taktéž bych tímto ráda poděkovala své rodině a svému příteli za podporu při studiu.

Obsah

Seznam zkratek 6

Úvod 7

1 Vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“ 9

1.1 Nejlepší zájem dítěte dle české právní úpravy 10

1.2 Nejlepší zájem dítěte dle právní úpravy EU 11

2 Vymezení pojmu „sloučení rodiny“ 13

2.1 Právní úprava 13

2.1.1 Vnitrostátní právní úprava 13

2.1.2 Právní úprava Evropské unie 15

2.2 Obsah pojmu 17

2.2.1 Podmínky sloučení rodiny pro občany EU 17

2.2.2 Podmínky sloučení rodiny pro občany třetích zemí 18

3 Nejlepší zájem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny 20

3.1 Reflexe nejlepšího zájmu dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny 21

3.1.1 Sloučení rodiny občanů Evropské unie 21

3.1.2 Sloučení rodiny občanů třetích zemí 22

3.2 Rozpory Směrnice Rady 2003/86/ES s nejlepším zájmem dítěte 23

3.2.1 Lhůty 23

3.2.2 Nemožnost sloučení každého dalšího manžela 25

3.2.3 Maximální věk při podání žádosti 26

3.2.4 Sponzor 29

4 Zajištění nezletilého vs. nejlepší zájem dítěte 31

4.1 Právní úprava institutu 31

4.2 Zařízení pro zajištění cizinců 33

4.2.1 Zařízení pro zajištění zletilých cizinců a nezletilých cizinců starších 15 let. 33

4.2.2 Zařízení pro zajištění nezletilých cizinců mladších 15 let 34

4.3 Zajištění nezletilých cizinců 35

4.3.1 Nezletilí cizinci s doprovodem v České republice 35

4.3.2 Nezletilí cizinci bez doprovodu v České republice 37

4.4 Doba zajištění 38

4.5 Pohled judikatury na zajištění nezletilých 39
5 Jiná práva dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny 43
5.1 Právo na respektování soukromého a rodinného života 43
5.2 Právo na zdravotní péči 44
5.3 Právo na vzdělání 45
Závěr 47
Seznam použitých zdrojů 50
Monografie, komentáře, učebnice 50
Právní předpisy 51
Shrnutí 57
Summary 58
Klíčová slova 59
Key words 60

Seznam zkratek

ZoPC	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR
ZoA	zákon č. 325/1999 Sb., zákon o azylu
Listina ČR	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
Listina EU	Listina základních práv Evropské unie
Evropská úmluva	Evropská úmluva o ochraně lidských práv
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
ČR	Česká republika

Úvod

Téma diplomové práce bylo zvoleno s ohledem na jeho aktuálnost a neustálý vývoj, zejména ve vztahu k několikaleté a stále pokračující migrační vlně. Cílem mé práce je vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“ a „sloučení rodiny“, vzájemné propojení těchto institutů při výkonu práva na sloučení rodiny, vyhodnocení zda při výkonu tohoto práva je nejlepší zájem předním hlediskem tak, jak je vyžadováno Úmluvou o právech dítěte, konkrétně článkem 3, odst. 1. Cílem je také posouzení institutu zajištění nezletilého a zhodnocení, zda je postup, kdy jsou zajišťovány osoby nezletilé, v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Zpracování tématu spočívá zejména v popisu jednotlivých institutů a jejich rozboru s ohledem na ustálenou soudní judikaturu.

Práce je rozdělena do pěti částí, pro vzájemnou návaznost jsou jednotlivé úseky rozděleny dle vztahu a významu. První část mé diplomové práce je věnována vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“, neboť na tomto je celá práce postavena. Vzhledem k tomu, že se jedná o neurčitý právní pojem, který je užíván v mnoha právních předpisech, a to jak na vnitrostátní, tak unijní i mezinárodní úrovni, je nutné jej nějakým způsobem definovat. K tomuto jsem použila závěry z mezirezortního jednání vlády České republiky, závěry z Obecného komentáře Výboru OSN pro práva dítěte č. 14. a příslušnou judikaturu. První část práce je rozdělena do dvou podčástí, a to vymezení pojmu „nejlepší zájem“ dle české právní úpravy a vymezení dle právní úpravy Evropské unie.

Druhá část diplomové práce je věnována vymezení pojmu „sloučení rodiny“. Tímto se rozumí *„vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího za účelem zachování celistvosti rodiny…“*[1], kdy v této situaci je potřeba zdůraznit, že k tomu, aby mohlo dojít ke sloučení rodiny, musí být vstup cizince na území daného členského státu legální. Tato část je taktéž rozdělena do dvou oblastí, kdy každá z nich se dále dělí. První část je věnována národní právní úpravě institutu „sloučení rodiny“, zejména Listině ČR, zákonu č. 325/1999 Sb., o azylu, zákonu č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Dále pak právní úpravě Evropské unie, konkrétně Směrnici 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských

[1] Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, čl. 2, písm. d).

států a Směrnici 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Další oblast je pak věnována samotnému obsahu pojmu „sloučení rodiny“, podmínkám pro občany Evropské unie, podmínkám pro občany třetích zemí a rozdíly mezi nimi.

Třetí část je pak věnována promítnutí nejlepšího zájmu dítěte do výkonu práva na sloučení rodiny, kdy tato je opět rozdělena do dvou kapitol s jednotlivými podkapitolami. Úvodní část je věnována reflexi nejlepšího zájmu při sloučení rodiny občana Evropské unie a sloučení rodiny občana třetích zemí. Druhá část je pak věnována rozporům Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny s nejlepším zájmem dítěte, tedy jednotlivě lhůtám k vyřízení žádosti, nemožnosti sloučení každého dalšího manžela, limitace maximálního věku při podání žádosti a osobě tzn. sponzora. K tomuto je vždy promítnut nejlepší zájem dítěte.

Čtvrtá část se zabývá zajištěním nezletilého. Plně si uvědomuji, že téma zajištění nezletilé osoby není hlavním tématem této diplomové práce. Přesto se domnívám, že zde tato část má své opodstatnění, neboť se úzce dotýká nejlepšího zájmu dítěte, o kterém tato diplomová práce pojednává a právě na tomto institutu lze vhodně demonstrovat, jak je nejlepší zájem dítěte odsouvám do pozadí, ne-li zcela opomíjen. Čtvrtá část se skládá z pěti kapitol, jejichž obsahem je právní úprava institutu, zařízení pro zajištění cizinců, zajištění nezletilých cizinců, doba zajištění a pohled judikatury na zajištění nezletilých.

Závěrečná část pojednává o jiných právech dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny, které nezletilým osobám přiznává zejména Úmluva o právech dítěte. V práci se věnuji právu na respektování soukromého a rodinného života, právu na zdravotní péči a v poslední části také právu na vzdělání, které považuji za velmi podstatné, neboť právě přístup ke vzdělání je důležitý pro integraci a sociální začlenění cizince.

1 Vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“

Pojem „nejlepší zájem dítěte“ značná část odborné veřejnosti považuje za právní institut velmi obecný a neurčitý, kdy mnoho právních předpisů tento pojem obsahuje, nikoli však definuje. K tomuto názoru se ve své publikaci přiklání také Milana Hrušáková podle níž *„konkrétní právní normy tento pojem sice často obsahují, nikde však nevymezují, co je jím třeba rozumět (a je třeba na tomto místě podotknout, že to ani učinit nemohou), ale navíc jej užívají v různých souvislostech.“*[2] Dle profesorky Hrušákové se jedná o pojem, jenž nelze v právním předpise vymezit, jedná se tedy o neurčitý právní pojem, který svůj obsah získává skrz výklad jednotlivých případů. Přílišná objektivizace pojmu při rozhodování je problémem, neboť nejlepší zájem dítěte je potřeba posuzovat v každém jednotlivém případě s ohledem na jedinečnost dané kauzy. O neurčitosti pojmu a absenci jeho vymezení v právních předpisech pojednává také Ústavní soud ve svém nálezu I. ÚS 1506/13 s odkazem na komentář Výboru OSN pro práva dítěte.[3]

Pro konkretizaci pojmu je potřeba zejména prostudovat judikaturu soudů České republiky, kdy ovšem toto nelze považovat za zcela správný přístup, a to s ohledem na rozhodující subjekt. Tento, i přes veškerou svou profesionalitu, do rozhodnutí promítá své subjektivní přesvědčení. Zde se zcela ztotožňuji s názorem Anny Hofschneiderové, která ve svém článku „O konceptu nejlepšího zájmu dítěte“ upozorňuje, že *„namísto předvídatelných rozhodnutí a postupů, držících se v mantinelech, vyplývajících ze základních práv a svobod dítěte, jsou přijímána intuitivní řešení, výrazně formovaná nikoli znalostí obsahu těchto základních práv a svobod, nýbrž hodnotovým nastavením rozhodujícího subjektu.“*[4]

---

[2] HRUŠÁKOVÁ, Milana. *Dítě, rodina, stát: (úvahy nad právním postavením dítěte*). Brno: Masarykova univerzita, 1993. s. 21.

[3] Výše zmíněný komentář Výboru OSN uvádí k hledisku nejlepšího zájmu dítěte, že *„koncept nejlepšího zájmu dítěte je flexibilní a adaptabilní. Měl by být přizpůsoben a definován individuálně s ohledem na specifickou situaci, v níž se dítě či děti, jichž se věc týká, nachází, přičemž pozornost by měla být věnována jejich osobním poměrům, situaci a potřebám. V rámci individuálních rozhodnutí musí být nejlepší zájem dítěte hodnocen a stanoven ve světle specifických okolností konkrétního dítěte“*
UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14 [online]. refword.org [cit. 5. února 2020]. Dostupné na <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.>.

[4] HOFSCHNEIDEROVÁ, Anna. *O konceptu nejlepšího zájmu dítěte.* [online]. epravo.cz [cit. 5. února 2020]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/o-konceptu-nejlepsiho-zajmu-ditete-106509.html>.

1.1 Nejlepší zájem dítěte dle české právní úpravy

Jak je již výše zmíněno, právní předpisy České republiky neobsahují přesnou definici pojmu „nejlepší zájem dítěte“. Pojem konkretizuje nejen judikatura soudů ČR a metodiky příslušných institucí, ale také Úmluva o právech dítěte, kterou je Česká republika jako člen OSN vázána.

Definice nejlepšího zájmu dítěte byla předmětem diskuze také při mezirezortním jednání vlády, kdy tento byl vymezen jako *„stav, kdy je zachována životní úroveň a podmínky, nezbytné pro jeho zdravý tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj a je chráněno právo dítěte na plný a harmonický rozvoj jeho osobnosti a schopností; cizí péče a podpora je dítěti poskytována jen v nezbytné nutné míře“*[5].

Vykládat pojem „nejlepší zájem dítěte“ je nutné zejména v kontextu Úmluvy o právech dítěte, kdy Česká republika je smluvní stranou této Úmluvy od počátku svého vzniku.[6] V roce 2013 byl k Úmluvě vydán také Obecný komentář Výboru OSN pro práva dítěte č. 14, který taktéž výrazně přispěl k jasnější definici pojmu, kdy v odstavci 4 tohoto komentáře je pojednáváno o konceptu nejlepšího zájmu dítěte, jehož cílem je *„zajistit plné a účinné využívání všech práv, které jsou stanoveny Úmluvou, jakož i celostní rozvoj dítěte“*[7].

Ústavní soud již ve svém nálezu ze dne 24. 11. 2004, sp. zn. IV ÚS 25/03 nejlepší zájem dítěte považuje za převažující či zájem převyšující zájmy ostatních účastníků daného řízení. V následujících letech lze pozorovat konstantnost judikatury, kdy soud v nálezu Pl. ÚS 15/09 vyslovuje názor, že nejlepšímu zájmu dítěte dle Úmluvy o právech dítěte je sice přiznáváno privilegované postavení, nikoli však postavení absolutní. Podobně se pak vyjádřil také k postavení nejlepšího zájmu

---

[5] Vláda České republiky jej vymezila při zpracování Národního akčního plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011, který je výsledkem v procesu sjednocování systému práce s ohroženými dětmi a rodinami.
Vláda ČR. *Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011* [online]. dataplan.info [cit. 6. února 2020]. Dostupné na <https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/naptspod.pdf.>.

[6] Česká republika je smluvní stranou této Úmluvy od počátku svého vzniku. Dle ustanovení čl. 10 Ústavy ČR je vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas, Česká republika vázána a tyto jsou součástí právního řádu. Procesním důsledkem tohoto článku je aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákony naší země.

[7] UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14 [online]. refword.org [cit. 6. února 2020]. Dostupné na <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.>.

dítěte ve vztahu k ochraně rodinného života, kdy konstatuje, že *„zájem dítěte je předním kritériem při poskytování ochrany rodinnému životu členů rodiny, nicméně při zohledňování tohoto zájmu nelze pomíjet i práva rodičů“*[8].

1.2 Nejlepší zájem dítěte dle právní úpravy EU

Obdobně jako v právních předpisech České republiky, nenacházíme ani v právu Evropské unie jednotné vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“, i když je tento pojem zmiňován v mnoha pramenech primárního i sekundárního práva EU, kdy zejména v souvislosti s migrační vlnou posledních let, je toto častěji řešeno také na půdě Evropského soudního dvora a Evropského soudu pro lidská práva.

Již samotná Listina základních práv Evropské unie stanoví, že *„při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte“.*[9] Článek 24, odst. 2 Listiny EU je inspirován Úmluvou o právech dítěte, která stanoví, že *„zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonnými orgány“*[10]. Inspirace Úmluvou o právech dítěte plyne nejen z toho, že členské státy Evropského společenství jsou smluvními stranami Úmluvy, ale také ze Smlouvy o Evropské unii, která stanoví, že základní práva vyplývající z ústavních tradic členského státu, zároveň tvoří zásady samotného práva Evropské unie. Tato vázanost vyplývá také z judikatury Evropského soudního dvora, kdy v případě Nold, Kohlen – und Baustoffgroβhandlung v. Komise soud judikoval, že při ochraně základních práv, mezi které jednání v nejlepším zájmu dítěte spadá, je potřeba vycházet z ústavních tradic, které jsou společné všem členským státům a dále z mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, kterými jsou členské státy vázány.[11] Úmluvu o právech dítěte lze tedy považovat za jakýsi základ pro tvorbu

[8] Nález sp. zn. II ÚS 568/06 ze dne 20. února 2007 (získáno dne 7. února 2020 z databáze NALUS), nutno také zmínit, že judikatura do roku 2010 používá pojem „zájem dítěte“, v pozdějších letech vlivem mezinárodních dokumentů vztahujících se k ochraně dětí začíná používat pojem „nejlepší zájem dítěte“. V obsahu těchto pojmů však judikatura nespatřuje rozdíly.

[9] *Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012/C 326/02*) [online]. EUR-Lex [cit. 6. února 2020]. Dostupné na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT.

[10] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 13.

[11] OUTLÁ, Veronika; HAMERNÍK, Pavel; BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora.* Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005. s 267.

primárního i sekundárního práva týkající se ochrany práv dětí. Toto potvrzuje i Sdělení Evropské komise z roku 2011, která sama stanovila, že podpora práv dětí vyplývá také z mezinárodních závazků. Jak je již výše zmíněno, státy Evropské unie přijaly Úmluvu o právech dítěte, kdy dle Evropské komise je nezbytností, aby se normami a zásadami Úmluvy řídila politika a opatření Evropské unie ve vztahu k ochraně práv dětí.[12] Jelikož se Evropská unie při tvorbě Listiny EU inspirovala Úmluvou o právech dítěte a práva děti musí být podporována v souladu s mezinárodními závazky členských států, lze tedy vycházet při definici pojmu také z Komentáře Výboru OSN k Úmluvě o právech dítěte, tak jak je již výše zmíněno.

Na nejlepší zájem dítěte[13] odkazují také mnohé prameny sekundárního práva Evropské unie. Pro potřeby této diplomové práce lze považovat za nejpodstatnější zejména Směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a Směrnici Rady 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí[14], kdy těmto bude v této diplomové práci věnován prostor v následujících kapitolách.

Významnou roli i zde hraje judikatura, která zejména v posledních letech, s ohledem na přijetí nové legislativy a trvající migrační krizi, jejímiž účastníky jsou často i nezletilé osoby, značně roste. Této bude taktéž věnován zvláštní prostor v následujících kapitolách.

[12] Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Agenda EU v oblasti práv dítěte* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016AE3545>.
[13] Jinak také nejvlastnější zájem dítěte.
[14] Tzn. návratová směrnice.

2 Vymezení pojmu „sloučení rodiny“

Institut sloučení rodiny je v českém právu úzce spjat s cizineckým právem, konkrétně se žádostí a povolením k pobytu[15], kdy mimo účelu společného soužití rodiny na území, lze žádost o povolení k pobytu podat také za účelem studia na území, ochrany, podnikání, vědeckého výzkumu aj.[16] Sloučením rodiny se rozumí „*vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu“*[17]. Jedním ze základních práv, jenž zaručuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv je právo na respektování soukromého a rodinného života. Omezit a zasáhnout do něj lze jen v souladu se zákonem a v případech, kdy je toto nezbytné v demokratické společnosti. K otázce nezbytnosti například Rozsudek ESLP ve věci Sunday Times vs. Spojené království, kdy zásah musí mít oporu v zákonech jednotlivých států, musí jít o zásah přiměřeně dosažitelný a zejména předvídatelný.[18] Zásah musí odpovídat naléhavé sociální potřebě, při posuzování je nutné brát v úvahu prostor k hodnocení, který byl ponechán členským státům.[19] Institut sloučení rodiny považuji za zásadní projev práva na respektování rodinného života, tak jak jej přiznává článek 8 Evropské úmluvy.

2.1 Právní úprava

2.1.1 Vnitrostátní právní úprava

Ústavní základ pro výkon práva na sloučení rodiny nalezneme v Listině základních práv a svobod České republiky, konkrétně v čl. 10, odst. 2 ve spojení s čl. 32, odst. 1, které zaručují ochranu před neoprávněnými zásahy do soukromého a rodinného života. Článek 32, odst. 1 Listiny doslovně stanoví, že *„Rodičovství a*

[15] A také žádost o udělení azylu či doplňkovou ochranu.
[16] Je nutné rozlišovat situace, kdy se jedná o povolení k přechodnému pobytu na krátkodobé vízum, dlouhodobá vízum či o povolení k dlouhodobému pobytu či povolení k trvalému pobytu. Neméně podstatné je rozlišení, zda je žadatel občanem EU či občanem třetí země.
[17] Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, čl. 2, písm. d).
[18] ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: Komentář s judikaturou.* Příbram: Linde Praha a.s., 2010. s. 281.
[19] ČAPEK, Jan. *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva: přehled judikatury a nejzávažnějších případů: vzory podání*. 1 vydání. Příbram: Linde Praha a.s., 1995. s. 72.

rodina jsou pod ochranou zákona. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.“[20]

Základními právními prameny upravující mimo jiné podmínky sloučení rodiny v tuzemsku jsou zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, který se vztahuje na všechny cizince, tedy na všechny osoby fyzické, které nejsou státními občany České republiky, a to včetně občanů Evropské unie. Sloučit rodinu lze na základě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, kdy tento typ žádosti, tedy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území České republiky je zařazen ve výčtu účelu povolení k dlouhodobému pobytu hned na druhé místo za obecné ustanovení o povolení k dlouhodobému pobytu, z čehož lze usuzovat na důležitost tohoto účelu. Tento závěr potvrzuje i Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny ze dne 29 3. 2019, dle které z důvodu sloučení rodiny bylo v roce 2017 přijato 472 994 žadatelů, kdy toto odpovídá 28% všech vydaných prvních povolení státních příslušníkům třetích zemí v Evropské unii.[21] Zavedením institutu přechodného pobytu na území České republiky, a to na základě povolení k dlouhodobému pobytu došlo k souladu české právní úpravy s právními úpravami státu Schengenské dohody, kdy státy dohody v případě, že se jedná o přechodný pobyt v délce trvání do jednoho roku, udělují dlouhodobé vízum. Pro přechodný pobyt delší než jeden rok, je pak volen institut povolení k pobytu.[22] Dále lze sloučit rodinu dle ZoA udělením azylu nebo doplňkové ochrany.

Taxativní výčet osob mající oprávnění podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, je obsažen v ustanovení § 42a, odst. 1 - 3 ZoPC, kdy touto osobou je zejména cizinec, který je manželem cizince s povoleným pobytem, nezletilým nebo zletilým nezaopatřeným

---

[20] Ochrana je zaručena všem osobám bez ohledu na jejich občanství. Vyloučit z této ochrany lze osobu jen na základě čl. 42, odst. 2 Listiny ČR.
KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2 rozšířené vydání.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. s. 1249.

[21] Členskými státy EU jsou zde myšleny všechny členské státy s výjimkou Dánska, Irska a Spojeného království.
Více viz Evropská komise. *Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* [online]. Eur-lex.europa.eu, 29. 3. 2019 [cit. 9. února 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0162:FIN:CS:PDF.>.

[22] VLČKOVÁ, Alena. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem).* Praha: EUROUNION Praha s.r.o., 2003. s 73.

dítětem cizince s povoleným pobytem na území nebo takovým dítětem manžela cizince s povoleným pobytem na území.[23] Zároveň tato osoba musí pobývat na území na vízum k pobytu nad 90 dnů a měla by mít v úmyslu na území přechodně pobývat po dobu delší jednoho roku. S podáním žádosti je úzce spjato legální překročení hranice, neboť v případě, že k překročení hranic osobou, jejíž rodinní příslušníci posléze žádají o sloučení rodiny, dojde nezákonným způsobem, nelze žádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny. Žádost je osoba oprávněna podat na krajských pracovištích Ministerstva vnitra České republiky, případně na zastupitelském úřadu ČR v jednotlivých zemích.[24] Obecně je s podáním žádosti spjata poplatková povinnost.[25] Řízení o povolení je řízením správním a jako takové se řídí ustanoveními správního řádu České republiky.[26]

2.1.2 Právní úprava Evropské unie

Pilířem sekundárního práva v otázce povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny je Směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, která se ovšem vztahuje pouze na cizince ze třetích zemí. K volnému pohybu občanů Evropské unie mezi jednotlivými státy se vztahuje Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Dle této směrnice občanství Evropské unie přiznává právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.[27] Povinnosti po vstupu na území jiného státu Evropské unie jsou pro občany EU[28], oproti občanům třetích států téměř minimální, kdy v případě, že osoba předpokládá pobyt delší třiceti dnů na

[23] Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.
[24] Na krajském pracovišti Ministerstva vnitra lze podat žádost v případě, že žadatel na našem území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů a hodlá zde pobývat přechodně a to po dobu delší jednoho roku, na zastupitelském úřadě ČR lze pak podat žádost bez splnění podmínky víza nad 90 dnů.
Více ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Dlouhodobý pobyt* [online]. mvcr.cz, 23. prosince 2019 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx.>.
[25] Více k poplatkové povinnosti ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Poplatky*. [online]. mvcr.cz, 4. prosince 2019 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-poplatky.aspx>.
[26] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně k účastníkům řízení ustanovení § 27 a 28 a ustanovení § 44 a násl. k řízení o žádosti.
[27] Směrnice označuje právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států jako právo základní, osobního charakteru.
Cizinecké právo – unijní legislativa. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 27 – 40.
[28] Včetně občanů Norska, Švýcarska, Lichtenštejnska a Islandu, kdy tyto země přistoupily mezi lety 2001 až 2011 k Schengenské dohodě a jejich občané, stejně jako občané EU, se tak mohou přes vnitřní hranicí států EU, Norska, Švýcarska, Islandu a Lichtenštejnsko pohybovat téměř bez omezení.

území České republiky, je povinna ohlásit svou přítomnost odboru cizinecké policie, jehož příslušnost je určena dle místa pobytu osoby na našem území.[29]

Směrnice o právu na sloučení rodiny vymezuje právní rámec, ve kterém se členské státy mohou pohybovat. Státům tak přiznává značnou autonomii v této oblasti, což se projevuje například v možnosti státu určit si minimální věk osoby usilující o sloučení a jejího manžela[30], jenž musí dosáhnout, než se budou moci sloučit. Daný stát je subjekt, který rozhoduje o tom, zda povolí sloučení rodiny i pro nejbližší příbuzné v přímé linii vzestupné, svobodné zletilé děti, partnery nesezdané nebo registrované, taktéž v případě polygamních svazků i nezletilé děti druhého manžela.[31] Česká republika zákonem vyloučila možnost vydání povolení k dlouhodobému pobytu manželu či manželce v případě, že osoba, která je nositelem práva sloučení rodiny již na území s jiným manželem či manželkou pobývá.[32]

Nepřímo se práva na sloučení rodiny dotýká také Směrnice 2011/95/EU o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu a o obsahu poskytnuté ochrany[33] a Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států[34]. Kvalifikační směrnice důrazně odkazuje na nejlepší zájem dítěte, kdy státy při provádění této směrnice by se měly

---

[29]ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Příjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu* [online]. mvcr.cz, 15. srpna 2017 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/prijezd-do-cr.aspx.>.

[30] Směrnice přesto tuto volbu státu omezuje, když stanoví, že tato hranice minimálního věku může být nejvýše 21 let. Česká republika zákonem o pobytu cizinců stanovila podmínku dosažení věku alespoň dvaceti let.

[31] Směrnice i zde limituje rozhodování členských států, když stanoví, že v případě *„polygamního manželství, pokud již osoba usilující o sloučení rodiny má manžela žijícího s ním na území členského státu, nepovolí dotyčný členský stát sloučení rodiny dalšího manžela“*.
Cizinecké právo – unijní legislativa. Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019, s. 10.

[32] Ustanovení § 42a, odst. 8, zákona č 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, doslovně zní *„V případě polygamního manželství nelze povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny vydat cizinci, jehož manžel je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny a již na území s jinou manželkou pobývá“* Domnívám se však, že by správně mělo být uvedeno, že *„již na území s jinou manželkou či manželem pobývá“*, neboť polygamní svazky mohou být svazky jednoho muže s více ženami, ale také jedné ženy s více muži a toto by v zákoně nemělo být opomíjeno. Je vysoce nepravděpodobné, že by o povolení k dlouhodobému pobytu žádalo více manželů jedné ženy, nikoli ovšem nemožné, například typ polygamie v Tibetu.

[33] Také označována jako „kvalifikační směrnice“.

[34] Taktéž označováno jako „nařízení Dublin III“.

řídit především tímto zájmem. Také by měla být zohledňovaná potřeba celistvosti rodiny, blaho i sociální rozvoj dítěte, jakož i ochrana bezpečnosti dítěte. Dle kvalifikační směrnice jsou členské státy povinny zachovat celistvost rodiny, kdy sloučení rodiny je bezesporu projevem této povinnosti. Nařízení Dublin III taktéž hovoří o respektování rodiny při jeho uplatňování.

Sloučení rodiny je zejména v posledních letech s ohledem na stav rozsáhlé migrace častým tématem judikatury EU.

2.2 Obsah pojmu

Jak je již výše uvedeno, sloučení rodiny je proces, kdy rodinný příslušník občana třetí země či občana EU, který pobývá na území členského státu, vstoupí na území tohoto členského státu, přičemž účelem tohoto vstupu je zachování rodinných vztahů. Na vnitrostátní úrovni podmínky pro sloučení rodiny občana EU i státních příslušníků třetích zemí, upravují zejména zákony o azylu a o pobytu cizinců na území České republiky. Procesní postup pak upravuje správní řád, soudní řád správní a zákon o Policii ČR.

2.2.1 Podmínky sloučení rodiny pro občany EU

Podmínky pro sloučení rodiny občanů EU upravuje 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, která se vztahuje na občany EU a jejich rodinné příslušníky, a to i v případě, že rodinný příslušník není státním příslušníkem členského státu Evropské unie. Občanům EU Směrnice zaručuje volný vstup na území kteréhokoliv členského státu za podmínek vstupu s platným průkazem totožnosti, případně platným cestovním dokladem. Tato podmínka platí i pro rodinné příslušníky, kteří jsou státním příslušníkem některé z členských zemí Evropské unie. Pokud se jedná o rodinného příslušníka, který zároveň není státním příslušníkem členského státu, zde směrnice požaduje vstupní vízum. Této povinnosti jsou zproštěni ti rodinní příslušníci, kteří disponují platnou pobytovou kartou.[35] Významná je doba, po kterou chtějí osoby na území členského

[35] Vízum je požadováno v souladu s Nařízením Rady č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. V příloze I a II tohoto nařízení jsou

státu pobývat. Pokud se jedná o pobyt kratší tří měsíců, nejsou stanoveny pro občany EU žádné další podmínky, kromě držení platného průkazu totožnosti či cestovního dokladu. Toto platí i pro státní příslušníky jiných než členských států, a to za podmínek, že jsou doprovodem občana EU nebo ho následují a mají platný cestovní doklad. Směrnice také přiznává všem občanům EU právo pobývat na území členského státu po dobu delší tří měsíců bez zvláštním podmínek za předpokladu, že v daném členském státě vykonávají zaměstnání, pracují jako OSVČ, případně mají dostatek finančních prostředků pro sebe i své blízké, tak, aby nezatěžovali sociální systém daného státu, nebo v daném státě studují. Rodinní příslušníci, kteří nejsou občany EU a plánují pobyt delší tří měsíců, jsou povinni podat žádost o vydání pobytové karty.[36]

2.2.2 Podmínky sloučení rodiny pro občany třetích zemí

Jak je již výše stanoveno, podmínky pro sloučení rodiny občanů třetích zemí upravuje převážně Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, která se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na území členského státu, nikoli občany EU a jejich rodinné příslušníky. Prvotním krokem pro sloučení rodiny je podání žádosti o povolení k pobytu[37], kdy si každý členský stát určí, zda žádost o sloučení rodiny bude podávat osoba usilující o sloučení rodiny či rodinný příslušník této osoby. Dle ZoPC tuto žádost v České republice podává rodinný příslušník osoby, která již má povolení k pobytu na území ČR. Povinnou přílohou žádosti jsou doklady, které potvrzují vztah osob[38] a další doklady, které za povinné stanoví směrnice[39]. Při žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny v ČR těmito jsou cestovní doklad, fotografie, potvrzení o zajištěném ubytování, doklad, kterým je prokázán příbuzenský vztah

uvedeny státy, u kterých je podmíněn vstup do členského státu vízem a státy, jejíž státní příslušníci jsou od povinnosti vstupu s platným vízem osvobozeni.

[36] Více *Nařízení Rady č. 539/2001 ze dne 15. 2. 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 8. února. 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32001R0539.>.

[37] V případě azylu či udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny žádost o udělení azylu či doplňkové ochrany.

[38] Například rodný list.

[39] Těmito jsou například Výpis z rejstříku trestů, nájemní smlouva, potvrzení o příjmech.

osob a doklad, kterým je prokázána schopnost finančně zajistit rodinu.[40] Členský stát může zamítnout žádost, zamítnout prodloužení povolení či přímo toto povolení odejmout, a to pokud by tímto došlo k ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví.

[40] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 26.

3 Nejlepší zájem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny

Nejlepší zájem dítěte je promítnut jak do ústavních pramenů ČR, tak také do primárního práva EU. Na tomto základě je na něj pak odkazováno v mnoha základních právních předpisech České republiky a také v sekundárním právu Evropské unie.

Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny výslovně ukládá členským státům povinnost dbát náležitého ohledu na nejlepší zájmy nezletilých dětí. Naopak zákon o pobytu cizinců na území České republiky a zákon o azylu výslovně o nejlepším zájmu dítěte nehovoří, přesto lze nutnost jednání s ohledem na nejlepší zájem dítěte vyžadovat jako obecnou právní zásadu, která se v naším právních předpisech vyskytuje. Tato povinnost plyne také z mezinárodních smluv, které Česká republika přijala, zejména z Úmluvy o právech dítěte, kdy jejím přijetím se státy v souvislosti s výkonem práva na sloučení rodiny zavázaly, že *„Za účelem spojení rodiny a v souladu se závazkem podle čl. č. 9, odst. 1*[41]*, státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, posuzují žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je smluvní stranou úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, dále zabezpečí, aby podání takové žádosti nemělo žádné nepříznivé důsledky pro žadatele nebo členy jeho rodiny.“*[42] Doktor Pořízek se ve své publikaci Vstup cizince na území státu přiklání k názoru, že samotný výše citovaný článek 10, odst. Úmluvy o právech dítěte právo na sloučení rodiny přímo nezakotvuje a formulace článku odráží znepokojení některých států nad kontrolou přistěhovalectví vyjádřené v době, kdy byla úmluva přijímána.[43] Naopak z činnosti Výboru pro práva dítěte je zcela zřejmé, že tento je ochoten výše citovaný článek vykládat extenzivně a neumožnění sloučení rodiny považuje za jeho porušení.[44]

---

[41] Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže příslušné úřady na základě soudního rozhodnutí a v souladu s platným právem a v příslušném řízení určí, že takové oddělení je potřebné v zájmu dítěte. Takové určení může být nezbytným v některém konkrétním případě, například jde-li o zneužívání nebo zanedbávání dítěte rodiči nebo žijí-li rodiče odděleně a je třeba rozhodnout o místě pobytu dítěte.

[42] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 18.

[43] POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde Praha a.s., 2013. s. 294.

[44] *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Migration Papers, Family Reunification, November 2005, s. 3* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit 15. února 2020]. Dostupné na <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/familyreunification.pdf.>.

3.1 Reflexe nejlepšího zájmu dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny

Obsahem této kapitoly bude srovnání práva na sloučení rodiny v případě, že se jedná o sloučení rodiny příslušníků Evropské unie, příslušníků třetích zemí, a to jak sloučení pouze zletilých osob, tak osob nezletilých (dětí), včetně srovnání případných změn v situaci, kdy slučovanou osobou je nezletilá starší osoba. Dále pak budou vytyčeny jednotlivé možné body směrnic, které považuji za rozporné s nejlepším zájmem dítěte.

3.1.1 Sloučení rodiny občanů Evropské unie

Spojení příslušníků rodiny občana Evropské unie nelze považovat za sloučení rodiny jako takové, neboť pokud je rodinný příslušník dané osoby občanem EU, právo přestěhovat se k této osobě mu plyne právě z práv přiznaných občanům EU[45], případně z práv přiznaných vyživované osobě. K otázce vyživované osoby[46] byl dotazován Soudní dvůr Evropské unie ve sporu občanky Čínské lidové republiky, jenž se chtěla přestěhovat za svým synem s čínským občanstvím a jeho ženou s občanstvím švédského království, a švédským cizineckým úřadem, jenž se k otázce „být závislý“ vyjádřil tak, že *„výrazem „[být na nich] závislý“ se rozumí skutečnost, že rodinný příslušník příslušníka Společenství usazeného v jiném členském státě ve smyslu článku 43 ES nezbytně potřebuje materiální podporu od tohoto příslušníka Společenství nebo jeho manžela či manželky k tomu, aby mohl uspokojovat své základní potřeby ve státě svého původu nebo ve státě svého posledního pobytu v okamžiku, kdy žádá o připojení se k uvedenému příslušníkovi Společenství.“*[47]

Právo volného pohybu osob patří mezi základní principy vnitřního trhu Evropské unie zakotvené ve Smlouvě o fungování Evropské unie, konkrétně článkem

[45] Každý občan EU má právo v kterékoliv členské zemi studovat, pracovat, případně si v ní hledat zaměstnání a posléze také trávit svůj důchod.

[46] Touto problematikou se v současnosti zabývá Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, která používá pojem „vyživovaná“ osoba. Dříve se problematikou zabývala Směrnice Rady ze dne 21. května 1973, která používala pojem „závislá“. To, že oba pojmy jsou navzájem zastupitelné, vyplývá z anglického znění směrnic, které používají stejný výraz pro obě směrnice.

[47] NERAD, Denis. *Vymezení okruhu rodinných příslušníků oprávněných doprovázet občana EU* [online]. epravo.cz, 26. června 2019 [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <http://epravo.cz/top/clanky/vymezení-okruhu-rodinnych-prislusniku-opravnenych-doprovazet-obcana-eu-109560.html?mail.>.

20, odst. 2, písm. a) je stanoveno, že *„Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.“*[48] A jako k základnímu principu se k volnému pohybu osob Evropská unie také staví, kdy pro volný pohyb osob a tedy také sloučení rodiny platí jen velmi mírné podmínky, které jsou již specifikovány v kapitole 2.1.1. S ohledem na velmi mírné podmínky pro možnost volného pohybu osob tak ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES téměř nenacházíme rozdíly mezi zletilou a nezletilou osobou. Směrnice ovšem stanovuje podmínku rovného zacházení, kdy toto je přiznáno všem občanům EU, kteří pobývají na základě výše uvedené směrnice na území hostitelského členského státu. Ze směrnice tedy vyplývá povinnost zacházet stejně s občanem daného státu, stejně pak s osobou, která tímto občanem státu není a na území tohoto státu přichází, je-li sama občanem EU či rodinným příslušníkem občana EU.[49]

3.1.2 Sloučení rodiny občanů třetích zemí

Z analýzy slučování rodin migrantů ze třetích zemí, kterou vypracovala Organizace pro pomoc uprchlíkům, vyplývá, že v současné době je rodinná migrace považovaná za hlavní proud migrace.[50] Právo na sloučení rodiny upravuje Směrnice Rady 2003/86/ES. Evropská unie se v mnoha svých právních předpisech zavazuje respektovat právo na rodinný život. Směrnice již v prvotních ustanoveních preambule 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 ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a*

[48] *Smlouva o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy)* [online]. psp.cz, [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20555>.
Více také VLÁČIL, Jiří. Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. *Správní právo*, 2016, ročník XLIX, č. 4, s. 193-226.

[49] Právo na rovné zacházení je přiznáno i rodinným příslušníkům, kteří nejsou občany žádného členského státu EU za předpokladu, že v hostitelském státě mají právo pobytu nebo trvalého pobytu. *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 27 – 40.

[50] Organizace pro pomoc uprchlíkům. *Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt* [online]. opu.cz, [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2016/05/Analýza-slučování-rodin-migrantů-a-právo-na-soukromý-a-rodinný-život_FINAL.pdf.>.

v Listině základních práv Evropské unie.“[51] a dále že *„Sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života. Napomáhá k vytvoření sociálně kulturní stability usnadňující integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudržnost, základní cíl Společenství stanovený Smlouvou“.*[52] Směrnicí je stanoveno, že sloučení rodiny by se mělo za každé situace vztahovat na jádro rodiny, těmi jsou manželé a nezletilé děti. Kde je ve směrnici hovořeno o nezletilém dítěti, musí toto být pod věkovou hranicí zletilosti a nesmí být v manželském svazku či registrovaném partnerství. Tato hranice je stanovena národním právem daného členského státu. Přesto si jednotlivé státy mohou určit, že žádost, jenž se týká sloučení rodiny včetně nezletilých dětí, bude podána do 15 let věku dítěte. V každé situaci je nutné dbát náležitého ohledu na nejlepší zájem nezletilého dítěte. Z tohoto důvodu je vždy nutné přesně doložit důvody zamítnutí žádosti, kdy osoba, která žádá o sloučení, nesmí být hrozbou pro veřejný pořádek, bezpečnost či zdraví.[53] Přes výše uvedené se domnívám, že směrnice svým obsahem ne vždy jedná v nejlepším zájmu nezletilé osoby. O tomto bude pojednáváno v následujících kapitole.

3.2 Rozpory Směrnice Rady 2003/86/ES s nejlepším zájmem dítěte

Následující kapitola bude pojednávat o jednotlivých částech Směrnice, které z nějakého důvodu považuji za rozporné s nejlepším zájmem dítěte. Jedná se zejména o lhůty k vyřízení žádosti, nemožnost sloučení každého dalšího manžela, možnost požadovat maximální věk 15 let při podání žádosti a povinnost stálých a pravidelných finančních příjmů.

3.2.1 Lhůty

K vyřízení žádosti o udělení dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny stanoví Směrnice o právu na sloučení rodiny maximální lhůtu devíti měsíců[54], ve které má být žadateli písemně sděleno rozhodnutí o žádosti. K žádosti je potřeba

[51] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 7.
[52] Tamtéž…
[53] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 7 – 15.
[54] Toto je ovšem lhůta maximální a počíná běžet ode dne podání žádosti. Směrnice apeluje na to, aby rozhodnutí bylo žadateli písemně sděleno co nejdříve. Česká republika si s implementací směrnice stanovila právě tuto maximální lhůtu, tedy devět měsíců.

připojit doklady deklarující rodinné vztahy a další, které směrnice stanoví, tyto jsou zpravidla žadateli připojeny přímo k žádosti. Směrnice umožňuje členským státům také vést pohovory se žadatelem a jeho rodinnými příslušníky, kdy tyto se zpravidla provádějí již při samotném podání žádosti. Na příslušném orgánu je tedy, v případě, že žadatel dodal potřebné podklady a byl s ním veden pohovor již přímo při podání žádosti, již jen zhodnocení splnění podmínek. Přitom maximální lhůta pro zhodnocení je tak stanovena na 9 měsíců, kdy tuto považuji za neadekvátní, a to nejen proto, že tato lhůta se nikterak neliší u sloučení zletilých rodinných příslušníků a sloučení, kde figurují i nezletilé osoby. V případě nezletilých dětí je toto v přímém rozporu s čl. 10, odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, která výslovně stanoví, že *„…posuzují žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup na území státu, který je smluvní stranou Úmluvy, nebo o jeho opuštění pozitivním, humánním a urychleným způsobem.“* [55]

Za absolutně nepřípustné ve vztahu k nezletilým osobám, zejména k dětem mladšího věku, považuji článek 8 směrnice, dle kterého *„Členské státy mohou vyžadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobývala na jejich území po dobu nepřesahující dva roky.“*[56] V České republice je stanovena lhůta 15 měsíců, v konečném důsledku tak může samotné sloučení rodiny trvat až dva roky, kdy v praxi jsou tyto lhůty ještě překračovány. Dvouletá možná lhůta je problémová zejména s ohledem na menší děti, kdy pro může představovat podstatnou částí jejich života. Dochází tak k rozdělování rodinných a jiných sociálních vazeb.

K tomuto případ cizince moldavské národnosti, jenž pobýval na území ČR, kdy manželka a dvě nezletilé děti ukrajinského původu podali na zastupitelském úřadě žádost o sloučení rodiny. O žádosti dětí bylo kladně rozhodnuto dříve. O žádosti manželky bylo rozhodnuto po 20 měsících, kdy stanovena maximální doba pro rozhodnutí je 9 měsíců, jak je výše uvedeno. V této věci byl otec tzn. sponzorem[57] a neexistovala tak možnost, aby o nezletilé pečoval sám bez své manželky a taktéž bylo nepřijatelné, aby děti byly odloučeny od matky po dobu, kterou nešlo ani

[55] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 18.
[56] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 11.
[57] Osobou, která je povinna prokázat stálé a pravidelné finanční příjmy, jenž budou dostačující pro výživy jeho i osob sloučených.

předvídat. Otec přitom, pro své pracovní vytížení neměl možnost svou rodinu na Ukrajině v pravidelných intervalech navštěvovat. Po dobu 20 měsíců tak byla tato rodina od sebe odloučena a neměla možnost udržovat společný rodinný život. V této kauze bylo zakročeno také ze strany Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců[58]. Ta stanovila, že v této kauze se jednalo o nečinnost příslušného orgánu, kterému nařídila rozhodnout do 30 dnů. Rozhodnutí bylo i přes opatření Komise vydáno až šest měsíců poté.[59]

Obdobně také v kauze ukrajinské rodiny se třemi dětmi. Oběma rodičům byl na území povolen trvalý pobyt a bylo žádáno o sloučení pro děti. Samo o sobě i v těchto řízeních docházelo nejen k průtahům a nesouladu s maximální možnou délkou pro sdělení rozhodnutí, ale u jednoho z dětí bylo rozhodnuto o několik měsíců později.[60] Také zde tímto jednáním došlo ke značnému zásahu do rodinného života.

3.2.2 Nemožnost sloučení každého dalšího manžela

Směrnicí je stanoveno, že *„V případě polygamního manželství, pokud již osoba usilující o sloučení rodiny má manžela žijícího s ním na území členského státu, nepovolí dotyčný členský stát sloučení rodiny dalšího manžela.“*[61] Přesto si členské státy mohou samy rozhodnout, zda v případě polygamních svazků povolí sloučení pro nezletilé děti další manželky či manžela. Vždy by ale právo na sloučení rodiny mělo být vykonáváno s náležitým ohledem k hodnotám a zásadám, jenž dané členské státy uznávají, a zejména v souladu s právy žen a dětí. K tomuto se Česká republika při implementaci postavila tak, že ve vnitrostátních předpisech zakotvila ustanovení, jímž *„V případě polygamního manželství nelze povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny vydat cizinci, jehož manžel je nositelem oprávnění ke sloučení rodiny a již na území s jinou manželkou pobývá.“*[62] Pokud má tedy manžel více manželek či naopak manželka více manželů, možnost sloučení má

---

[58] Komise jako organizační součást ministerstva vnitra byla zřízena na základě ustanovení § 170a ZoPC.

[59] CILLI, Michala. *Právo na respektování rodinného života cizince již během řízení o sloučení rodiny* [online]. miraceonline.cz, 23. července 2013 [cit 17. února 2020]. Dostupné na <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-respektovani-rodinneho-zivota-cizince-jiz-behem-rizeni-o-slouceni-rodiny#_edn8.>

[60] Tamtéž…

[61] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 10.

[62] *Cizinecké právo – česká legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 26.

vždy jen první z více manželek či manželů, který žádost podal. Je zcela bezpředmětné, kdy k jednotlivým svazkům došlo, vždy záleží jen na tom, která z těchto osob podala dříve žádost o sloučení rodiny. U ostatních manželek či manželů bude žádost zamítnuta dle ustanovení § 75, odst. 1, písm. b) ZoPC.

Odlišně je pak postupováno u nezletilých dětí, které spolu polygamní manželé mají, a to i za situace, kdy již došlo ke sloučení nezletilých, které má daný manžel s již sloučenou manželkou. Společné děti je možné dle směrnice sloučit, každý stát si o tomto rozhoduje sám. Česká republika sloučení společných dětí umožňuje. Opět je zde ale zasahováno do práva na respektování rodinného a soukromého života dle článku 8 Evropské úmluvy, jakož i do práva dítěte, aby bylo jednáno v jeho nejlepším zájmu dle článku 3, odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a taktéž článku 5 této Úmluvy, jenž členské státy *zavazuje „respektovat odpovědnost, práva a povinnosti rodičů“*[63]. Péče o dítě je nejenom právem, ale zejména povinností obou rodičů a v případě, že dětem není umožněno sloučení s oběma rodiči, je jednáno v rozporu s jejich nejlepším zájmem. Je zcela pochopitelné, že státy Evropy se svou kulturní, náboženskou a sociální historií neumožňují sloučení polygamních manželství a pokud je povoleno sloučení dalších dětí z těchto svazků, je to vnímáno spíše jako vstřícný krok, přesto v situaci těchto nezletilých dětí nemůžeme hovořit o úplném naplnění nejlepšího zájmu a respektování rodinného života. Řešením podobných situací pak zpravidla bývá vlastní žádost matky nezletilých, která žádá o běžné povolení k pobytu s odůvodněním, že se v daném státě nachází její nezletilé děti, kdy toto ovšem není s ohledem na možnou délku a průtahy řízení, a tedy odloučení od nezletilých, nejvhodnějším řešením.

3.2.3 Maximální věk při podání žádosti

Dalším sporným bodem směrnice je dle mého názoru článek 4, odst. 6 směrnice, jenž státům umožňuje „*požadovat, aby žádosti týkající se sloučení rodiny s nezletilými dětmi byly podávány do 15 let jejich věku…*“[64] a „*Pokud je žádost podána později, povolí členské státy, které rozhodují o použití této odchylky, vstup a pobyt těchto dětí z jiného důvodu, než je sloučení rodiny.*“[65] K vyřízení žádosti je

[63] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 15.
[64] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 10.
[65] Tamtéž…

stanovena maximální lhůta devíti měsíců, není zde tedy žádný důvod, jenž by měl převyšovat nejlepší zájem dítěte a jeho práva na rodinný život, který by zároveň objasňoval zvolení této věkové limitace. Úmluva o právech dítěte považuje za dítě, tedy nezletilou osobu, osobu mladší 18 let, kdy při tvorbě směrnice byla Rada Evropské unie touto Úmluvou o právech dítěte vázána. Žádný z členských států neomezil podávání žádostí do 15 let věku nezletilé osoby, kdy i z tohoto lze usuzovat na rozpornost článku 4, odst. 6 směrnice. Článek 4, odst. 6 směrnice je v tuto chvíli doložkou o pozastavení, kdy omezení dle tohoto článku ve vnitrostátních právních předpisech členských států jsou v současné době zakázána.[66]

K problematice slučování starších dětí v České republice se vyjádřila také Organizace pro pomoc uprchlíkům, dle které v praxi dochází k odlišnému přístupu ke starším nezletilým dětem ze strany příslušného orgánu pro vyřízení žádosti, kdy tento svůj názor demonstruje přímo na příkladech z praxe. Jedním z nich je případ sedmnáctiletého ukrajinského občana, jehož matka má na území České republiky trvalý pobyt již od roku 2013 a nezletilý žil se svou babičkou na Ukrajině. V době svého pobytu v ČR v roce 2015 na základě krátkodobého víza zažádal o udělení povolení k trvalému pobytu[67], přičemž hlavním důvodem byl prudce se zhoršující zdravotní stav babičky, která o něj pečovala na Ukrajině a byla jeho jediným příbuzným v této zemi. Zletilosti dosáhl v průběhu března 2016 s plánovaným dokončením střední školy v červnu 2016, kdy jeho matka na území ČR zajistila přestup a dokončení studia na střední škole se stejným oborem. Tato žádost byla přesto zamítnuta s odkazem na nesplnění druhé podmínky pro vydání povolení, a to účel společného soužití cizinců, neboť nezletilý v době rozhodování o povolení, nepobýval společně se svou matkou na území ČR. Příslušný orgán k vyřízení žádosti nikterak nevzal na vědomí skutečnost, že došlo ke změně skutečností na straně babičky nezletilého, která o něj v dané době již nemohla pečovat, a že matka nezletilého, která již na území ČR byla plně integrována, a to jak společensky tak

[66] K *tomuto* více Evropská Komise. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* [online]. eur-lex.europa.eu, 29. března 2019 [cit. 19. února 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0162:FIN:CS:PDF.>.

[67] Žádost byla podána dle ustanovení § 66, odst. 1, písm. d) ZoPC, nikoli dle ustanovení 42a. Nejednalo se tedy o žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, ale k trvalému pobytu, kdy na základě ustanovení § 66, odst. 1, písm. d) ZoPC se *„Povolení k trvalému pobytu se bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území vydá cizinci, který o vydání tohoto povolení žádá jako nezletilé dítě cizince, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, jeli důvodem žádosti společné soužití těchto cizinců na území.“*

pracovně, se nemůže reálně přesídlit zpět na Ukrajinu. Proti zamítavému rozhodnutí bylo podáno odvolání a v době vypracování analýzy stále nebylo rozhodnuto.[68]

Podobně postupováno pak bylo u ukrajinského nezletilého ve věku 13 let, jehož matka i s jeho mladším sourozencem na území ČR žila na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání. Nezletilý na území Ukrajiny měl pouze babičku, která se pro svůj špatný zdravotní stav o něj nebyla schopna starat a jemu ve vycestování bránila překážka na jeho vůli nezávislá dle ustanovení § 33, odst. 1, písm. a) ZoPC. Příslušný orgán odmítl vízum udělit s odůvodněním, že daný typ víza není určen pro sloučení rodiny, taktéž nebyla shledána překážka bránící vycestování na vůli žadatele nezávislá. Jako opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí byla podána Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza strpění, kdy bylo argumentováno tím, že příslušný orgán nevzal na vědomí skutečnost, že nezletilý nemůže samostatně pobývat na území Ukrajiny po dobu, po níž bude vyřizována jeho žádost prostřednictvím zastupitelského úřadu. Jeho matka naopak nemá možnost vycestovat za ním na Ukrajinu, aby jako jeho zákonný zástupce podala žádost na zastupitelském úřadě, neboť by toto mohlo ohrozit její zaměstnání v ČR. Pomoc otce nezletilého nebyla možná, neboť tento nejevil o nezletilého zájem, neplatil výživné, neměl stále zaměstnání ani bydliště. Komise[69] po zvážení nezletilému vízum na strpění udělila, a to na dobu 6 měsíců. Komise potvrdila názor ministerstva, že ve vztahu ke sloučení rodiny není vhodné volit vízum na strpění, přesto v daném případě je toho názoru, že je nutné zohlednit také rodinnou situaci žadatele. Komise odkázala také na Úmluvu o právech dítěte, dle které má být zájem dítěte předním hlediskem a dlouhodobé odloučení nezletilého od rodiny za účelem podání žádosti na daném zastupitelském úřadě, v žádném případě neodpovídá nejlepšímu zájmu dítěte.[70] Byl zde tedy nutný zásah jiného orgánu, jenž po zvážení všech individualit dané kauzy, rozhodl o povolení kladně.

---

[68] ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. *Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt* [online]. opu.cz [cit 19. února 2020]. Dostupné na <https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2016/05/Analýza-slučování-rodin-migrantů-a-právo-na-soukromý-a-rodinný-život_FINAL.pdf.>.

[69] Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

[70] ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. *Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt* [online]. opu.cz [cit 19. února 2020]. Dostupné na <https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2016/05/Analýza-slučování-rodin-migrantů-a-právo-na-soukromý-a-rodinný-život_FINAL.pdf.>.

3.2.4 Sponzor

Směrnicí je stanoveno oprávnění členského státu při podání žádosti o sloučení rodiny možnost požadovat po žadateli, aby prokázal, že osoba[71] usilující o sloučení rodiny má *„stále a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu. Členské státy zhodnotí tyto příjmy podle jejich povahy a pravidelnosti a mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.“*[72] Na základě této směrnice požaduje k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny Česká republika doklad, jimž je prokázáno, že úhrnný měsíční příjem rodiny nebude nižší než součet *„částek životních minim členů rodiny“*[73] a *„nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny“*[74].

Podmínka prokázání příjmu je zcela adekvátní, neboť smyslem sloučení rodiny nemá být vytvoření další finanční zátěže pro daný stát. Nelze ovšem vždy hovořit o jednání v nejlepším zájmu dítěte, kdy článek 5, odst. 5 směrnice přímo stanoví, že členské státy při posuzování žádosti dbají o to, aby byl brán na nejlepší zájem dítěte náležitý ohled, což není úplně možné v případě, že nejsou jednotlivé případy posuzovány individuálně. Takto zatím postupuje jen Kypr či Maďarsko[75]. Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny uvádí, že většina členských států uplatňuje výjimky pro hranice příjmů, kdy tato se vztahuje zejména na uprchlíky, případně osoby požívající doplňkovou ochranu. Mezi tyto státy se ovšem Česká republika neřadí.[76]

V případě, že by se jednalo pouze o sloučení zletilých rodinných příslušníků, považuji tuto podmínku spíše za přiměřenou a zájem na tom, aby přicházející cizinci

[71] Také nazývána jako sponzor.
[72] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 10.
[73] *Cizinecké právo – česká legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 27.
[74] Tamtéž…
[75] Individuální posouzení jednotlivých případů samozřejmě vždy neznamená, že daný stát se k problematice migrace staví kladně, viz. Maďarsko, jehož negativní postoj k migraci je všeobecně znám.
[76] Evropská komise. *Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* [online]. Eur-lex.europa.eu, 29. 3. 2019 [cit. 19. února 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0162:FIN:CS:PDF.>.

nečerpali již pár měsíců po svém příchodu dávky ze sociálního systému daného státu. Nemělo by ovšem být možné, zamítnout žádost o sloučení rodiny pouze s odkazem na to, že osoba oprávněná nemá dostatečné příjmy pro výživu nezletilé osoby[77], která o sloučení žádá, neboť nejlepší zájem dítěte by měl být vždy předním hlediskem při rozhodování. K tomuto se vyjádřil také Soudní dvůr ve věci O. a S. proti Maahanmuuttovirasto, jehož závěr zní *„Článek 7, odst. 1, písm. c) této směrnice[78] musí být vykládán tak, že i když mohou členské státy požadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny prokázala, že má stále a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro její výživu i výživu jejich rodinných příslušníků, musí být tato možnost uplatňována ve světle článku 7 a čl. 24, odst. 2 a 3 Listiny základních práv Evropské unie, které ukládají členským státům přezkoumat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a též s cílem upřednostnit rodinný život, jakož i zabránit tomu, aby byl ohrožen cíl této směrnice nebo její užitečný účinek.“*[79]

[77] Či druhého rodiče této osoby.
[78] Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22 září 2003 o právu na sloučení rodiny.
[79] Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012, *O. a S. proti Maahanmuuttovirasto ve spojení s Maahanmuuttovirasto proti L.*, C-356/11 a C-357/11 [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 19. února 2020]. Dostupné na <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0356&from=CS.>.

4 Zajištění nezletilého vs. nejlepší zájem dítěte

Zajištění osoby je institutem zejména trestním či správním, kterým dochází k nucenému omezení svobody dané osoby. Níže bude pojednáváno o zajištění cizinců, tedy občanů, kteří nejsou státními občany České republiky a neoprávněně pobývají na území České republiky, aniž by požádali o mezinárodní ochranu. Sankcí za neoprávněný pobyt na našem území je mimo jiné možnost vyhostit neoprávněně pobývajícího cizince. Po dobu procesu od zjištění neoprávněného vstupu cizince po správní vyhoštění je nutno mít cizince k dispozici pro potřeby celého řízení, kdy k tomuto slouží institut zajištění cizince, které lze označit za prostředek ultima ratio.

4.1 Právní úprava institutu

Vnitrostátními právními předpisy upravující institut zajištění cizince jsou zejména zákony o pobytu cizinců na území České republiky, o azylu[80] a o Policii ČR[81]. Dle ZoPC lze rozlišit tři typy zajištění, kdy kritérium pro rozlišení je účel zajištění[82].

Policie je oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, tedy i osobu nezletilou, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění[83] a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování[84], a to v následujících případech:

- nebezpečí ohrožení bezpečnosti státu nebo závažného narušení veřejného pořádku ze strany cizince
- nebezpečí maření nebo ztěžování výkonu rozhodnutí
- nevycestování cizince z území v době stanovené v rozhodnutí o správním vyhoštění
- závažné porušení povinnosti uložené rozhodnutím o uložení zvláštního opatření

[80] Tento upravuje zajištění cizinců, kteří jsou v postavení žadatelů o mezinárodní ochranu dle § 46a a násl. tohoto zákona.
[81] Zákon o Policii upravuje zajištění osoby či cizince, tento typ zajištění ovšem není spjat s pobytovým statutem osoby.
[82] Dle ustanovení § 124 ve spojení s § 124a zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, dle ustanovení § 124b zajištění za účelem vycestování a dle ustanovení § 129 zajištění za účelem předání nebo průvozu cizince.
[83] O jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen zákaz vstupu na území členských států EU jiným státem.
[84] Například povinnost oznámit adresu místa pobytu, zdržovat se na této oznámené adrese, složit peněžní prostředky ve výši předpokládaných nákladů spojených se správním vyhoštěním, povinně se hlásit policii ve stanovené době, případně se zdržovat na místě, které policie stanovila.

- evidence cizince v informačním systému smluvních stran[85]

Prioritně zajištění cizince dle Evropského práva upravuje Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí[86] a nařízení Dublin III. Cílem návratové směrnice je zavedení pravidel, jež budou platit pro všechny příslušníky třetích zemí, pokud tito nesplňují či v průběhu přestali splňovat podmínky vstupu, pobytu či bydliště v daném členském státě.[87] Právě členské státy by měly zajistit, aby případné ukončení neoprávněného pobytu cizince bylo prováděno ve spravedlivém a průhledném řízení. Směrnice výslovně stanovuje v článku 5 povinnost členských států při jejím provádění náležitě zohlednit nejvlastnější[88] zájem dítěte a rodinný život. Směrnice také nařizuje při zadržování nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi tyto osoby zadržet pouze v případě, že neexistuje jiná možnost. Doba takového zadržení musí být co nejkratší. Rodině se poskytuje samostatné ubytování tak, aby bylo zaručeno přiměřené soukromí. Zajištěné nezletilé osoby bez doprovodu by měly být ubytovány v zařízení, které má k dispozici personál a dále také vybavení, jenž zohledňuje potřeby těchto osob. Nezletilé osoby by měly mít možnost provozovat volnočasové aktivity, hry a odpočinkové činnosti přiměřené jejich věku. Dle délky pobytu by měl být zajištěn přístup ke vzdělání, nejvlastnější zájem by měl být zvažován vždy v první řadě.[89]

Nařízení Dublin III stanoví, že *„K zajištění žadatelů by mělo docházet v souladu se zásadou, že osoba by neměla být zajištěna pouze proto, že žádá o mezinárodní ochranu. Zajištění by mělo trvat co nejkratší dobu a podléhat zásadám nezbytnosti a proporcionality. Zajištění žadatelů musí být v souladu zejména s článkem 31 Ženevské úmluvy. Řízení podle tohoto nařízení týkající se zajištěné osoby by měla probíhat přednostně a v co nejkratších lhůtách.“*[90] Při uplatňování

[85] K tomuto více zákon č. 325/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, ve znění pozdějších předpisů.
[86] Také označováno jako „návratová směrnice“.
[87] Směrnice se nevztahuje na občany EU, neboť zajistit tyto osoby nelze v souvislosti s jejich pobytovým statusem.
[88] Též „nejlepší“.
[89] K tomuto více Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 23. února. 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN.>.
[90] Dublin III [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 23. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604.>.

nařízení by, v souladu s Úmluvou o právech dítěte a Listinou základních práv Evropské unie, měly státy jednat v nejlepším zájmu dítěte, tedy „*náležitě zohledňovat blaho a sociální vývoj nezletilé osoby, její bezpečnost a ochranu, názory úměrné jejímu věku a vyspělosti, jakož i její původní prostředí. Dále by měly být stanoveny určité procesní záruky pro nezletilé osoby bez doprovodu vzhledem k jejich mimořádné zranitelnosti.*“[91] V článku 31 Ženevské úmluvy je pojednáváno o výběru osob, které mají být vráceny straně v konfliktu, přesto lze z tohoto článku vycházet i u osob zajištěných a následně vrácených dle nařízení Dublin III. Výběr těchto osob má být proveden bez ohledu na rasu, náboženství či politické přesvědčení.[92] Zárukám pro nezletilé osoby je věnován článek 6 tohoto nařízení, kde je opětovně zdůrazněn nejlepší zájem dítěte a nutnost vzájemné spolupráce členských států, kdy státy by měly brát v úvahu možnost opětovného sloučení rodiny, blaho i sociální rozvoj nezletilého, hledisko bezpečnosti, jakož i ochrany a taktéž názory nezletilé osoby. Nezletilé osobě bez doprovodu je přidělen zástupce pro všechna řízení dle nařízení Dublin III.[93]

4.2 Zařízení pro zajištění cizinců

Zajištění cizinci jsou umísťování do speciálních zařízení zřizovaných k tomuto účelu. Kritériem je věk a v určitých případech jde i o otázku, zda nezletilá osoba přichází sama či v doprovodu osoby pečující.

4.2.1 Zařízení pro zajištění zletilých cizinců a nezletilých cizinců starších 15 let

Samotný proces zajištění je vykonáván v zařízení pro zajištění cizinců. Právní rámec, ve kterém se členské státy mohou pohybovat, je stanoven návratovou směrnicí, která klade důraz na důstojnost jedince a dodržování základních práv při pobytu v zajišťovacím zařízení. Výkon zajištění by měl probíhat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, přesto z výkladu návratové směrnice lze stanovit, že zajistit lze cizince i umístěním ve věznici, a to v případě, že členský stát nemůže poskytnout ubytování ve zvláštním zařízení.

[91] Tamtéž…
[92] K tomuto blíže Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů ze dne 12. srpna 1949 [online]. cervenykriz.eu [cit. 23. února 2020]. Dostupné na <https://cervenykriz.eu/cz/mhp_knihovna/zenevske_umluvy.pdf.>.
[93] K tomuto více Dublin III [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 23. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604.>.

V České republice jsou zařízení pro zajištění cizinců provozovány Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra České republiky, kdy tato je organizační složkou státu, která je zřízena ministerstvem. Pod Správu uprchlických zařízení spadají také příjímací střediska, pobytová střediska a centra na podporu integrace cizinců. V roce 2018 na území České republiky vstoupilo 1 575 cizinců, z toho k zajištění a pobytu v zařízení pro zajištění cizinců došlo u 44,70% těchto osob. Oproti roku 2017 došlo k navýšení o 12,89%.[94]

Zařízení pro zajištění cizinců jsou rozdělena do dvou hlavních částí, a to část s mírným režimem a s režimem přísnějším. Část s mírnějším režimem může pak být rozdělena na další části, například pro rodiny s dětmi. Podmínky pro vybavení obou částí, podmínky pro pobyt v zařízení a vnitřní řád v České republice upravuje ZoPC.

4.2.2 Zařízení pro zajištění nezletilých cizinců mladších 15 let

Nezletilé cizince bez doprovodu rodičů či jiných zákonných zástupců nelze zajistit v běžném zařízení pro zajištění cizinců. Takoví nezletilí jsou umisťováni do specializovaných Zařízení pro děti – cizince. Jedno z prvních takových zařízení v České republice zřídilo Ministerstvo školství ke dni 1. 11. 2003 v Praze. Jednalo se o Diagnostický ústav výchovné péče pro děti – cizince. Péče je poskytována nezletilým dětem, kteří nejsou občany České republiky a splňují další podmínky stanovené zákonem č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí. Péče spočívá zejména v integraci nezletilých cizinců, při které jsou zachovány a respektovány sociální, etnické, kulturní, historické a také náboženské zvyklosti. Součástí pražského zařízení je diagnostický ústav, základní škola, studijní oddělení, tréninkový byt a středisko výchovné péče.[95]

[94] *Statistika příchodů do AZ a ZZC v roce 2018* [online]. suz.cz [cit. 24. února 2020]. Dostupné na < http://www.suz.cz/nasi-klienti/informace/>.
[95] *Historie Zařízení pro děti – cizince* [online]. zdcpraha.cz [cit. 24. února 2020]. Dostupné na <https://zdcpraha.cz.>.

4.3 Zajištění nezletilých cizinců

Nezletilý cizinec spadá do nejrizikovější skupiny příchozích cizinců o to více, pokud do členského státu přichází bez doprovodu. Nezletilí cizinci do členského státu přicházejí obvykle jako doprovod svých rodinných příslušníků. Důvody příchodu nezletilých cizinců bez doprovodu mohou být různé. Lze předpokládat, že důvodem takového příchodu může být například smrt rodičů, kdy jsou do zemí Evropské unie posílání svými jinými příbuznými. Častým důvodem jsou i finanční náklady spojené s příchodem, kdy rodiny mnohdy nemají dostatek finančních prostředků pro uskutečnění přesunu celé rodiny a je tak vyslána pouze vybraná osoba za účelem následného sloučení rodiny.

4.3.1 Nezletilí cizinci s doprovodem v České republice

Nezletilý cizinec, jenž přichází do České republiky v doprovodu svých rodičů nebo jiného zákonného zástupce, je spolu s těmito osobami umístěn do zařízení pro zajištění cizinců v části s mírným režimem.[96] U nezletilých bez doprovodu je situace odlišná a závislá na věku osoby. Nezletilého staršího 15 let lze obecně zajistit podle ZoPC, kdy v takovém případě je o zajištění nezletilého vedeno samostatné řízení. Při samotném řízení by měl být brán zřetel na nejlepší zájem dítěte a ochranu rodinného života, což se projevuje například umístěním do stejného zařízení jako je umístěn doprovod nezletilého. Naopak nezletilí cizinci mladší 15 let, byť s doprovodem, zajištění v zařízení pro cizince být nemohou. Výjimku tvoří ustanovení § 140 ZoPC, dle kterého *„Provozovatel je oprávněn ubytovat v části s mírným režimem cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči, nelze-li zajistit péči o něj jiným způsobem. Ubytovanému cizinci poskytne stravu a další služby jako zajištěnému cizinci.“*[97] Ubytovaný nezletilý má možnost zařízení opustit, je-li mu zajištěna péče jiným způsobem a po písemném souhlasu zákonného zástupce. Z výše citovaného ustanovení vyplývá možnost takzvaně „ubytovat“ nezletilou osobu téměř jakéhokoli věku, a to již od narození i přesto, že fakticky se dle mého názoru jedná o zajištění této osoby. Nejvyšší správní soud se ovšem dříve přikláněl k názoru, že se nejedná o zajištění nezletilého, viz závěry rozhodnutí č. j. 7

[96] Umístění rodičů s nezletilým v části s mírným režimem zajištění, nebrání umístění jednoho z rodičů do části s přísnějším režimem, pokud jsou splněny podmínky dle ustanovení § 135 ZoPC.
[97] Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

As 103/211-54 ze dne 30. září 2011, kdy NSS se v tomto případě vyjadřoval k účastníkům řízení o zajištění, zbavení svobody nezletilého a užití nejlepšího zájmu dítěte. Žalobci se u soudu domáhali zrušení rozhodnutí Policie České republiky jako osoby žalované, kterým byla žalobkyně, matka druhého žalobce, zajištěna za účelem správního vyhoštění, kdy nezletilý žalobce byl ve stejném zařízení, tedy Běla-Jezová, ubytován dle ustanovení § 140 ZoPC. Tento postup žalovaného žalobci považovali za nesprávný, neboť při ubytování nezletilého žalobce a zajištění žalobkyně nebyl dostatečně zohledněn nejlepší zájem dítěte, které bylo zbaveno osobní svobody, když tento případ nepovažují žalobci za krajní opatření. Tento postup dle žalobců vedl také k porušování ostatních práv, jenž zaručuje Úmluva o právech dítěte. Žalobci také namítali, že s nezletilým žalobcem nebylo v řízení o zajištění jeho matky jednáno jako s účastníkem řízení, když v tomto řízení bylo rozhodováno také o nezletilém žalobci a jeho právech, jakožto o dítěti zajišťované osoby. NSS odmítl tvrzení, že zajištěním žalobkyně došlo ke zbavení osobní svobody nezletilého žalobce s argumentací, že ubytovaný cizinec má možnost zařízení opustit, je-li pro něj zajištěna péče jiným způsobem a v případě osoby nezletilé se souhlasem zajištěné osoby. Sama zajištěná osoba by tak dle NSS měla zvážit, která z variant bude pro nezletilého ubytovaného v jeho nejlepším zájmu. Umístění nezletilého do zařízení pro zajištění cizinců je tak zejména výsledkem rozhodnutí jeho zákonného zástupce, byť toto je vyvoláno změnou faktického stavu, jenž spočívá v omezení osobní svobody zajištěné osoby. Přesto dle NSS rozhodnutím o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění dle ustanovení § 124 ZoPC může být přímo dotčeno právo nezletilého dítěte na rodinný život. Z tohoto důvodu je toto nezletilé dítě účastníkem řízení o zajištění osoby, která o něj pečuje.[98] S výše uvedenými názory NSS nemohu souhlasit, neboť mám za to, že možnost opustit zařízení pro zajištění cizinců nezletilým ubytovaným fakticky neexistuje. Zákon sice přiznává možnost opuštění zařízení pro zajištění cizince, pokud je nezletilému zajištěna jiná odpovídající péče a s opuštěním zařízení souhlasí doprovod[99] nezletilého. Zajištěný cizinec je ovšem osobou, která hranice České republiky překročila nelegálně, zpravidla se jedná o osobu nemajetnou bez vazeb na osoby v ČR, kdy v takovém případě není možnost péče o nezletilého jinou osobou, neboť žádná taková se

[98] K tomuto více Rozsudek Nejvyššího správního soudu 7 As 103/2011-54 ze dne 30. září 2011 (získáno 26. února 2020 z http://www.beck-online.cz).
[99] Rodič či jiný zákonný zástupce.

v zemi příchodu nenachází. Lze předpokládat, že pokud by se taková osoba v zemi příchodu nacházela, zajištěná osoba by se nedopustila nelegálního překročení hranice, se kterou je spojena možnost zajištění této osoby za účelem pozdějšího vyhoštění, nýbrž by tato osoba žádala o sloučení rodiny. Zajištění osoby je prostředkem ultima ratio a je tedy přinejmenším vhodné zkoumat dané případy jednotlivě s ohledem na různorodost a odlišnosti, neboť může dojít k situacím, kdy není zajištění osoby v zařízení pro cizince nezbytností. Tato nezbytnost by měla být zkoumána zejména s ohledem na nejlepší zájem dítěte, a pokud to není nezbytně nutné, nemělo by dojít k zajištění osoby pečující o nezletilou osobu, neboť tímto de facto dochází k omezení osobní svobody nezletilé ubytované osoby, navíc za situace, kdy ani nedochází ke krácení lhůt pro maximální délku pobytu v zařízení.[100]

4.3.2 Nezletilí cizinci bez doprovodu v České republice

Za nezletilou osobu bez doprovodu se považuje státní příslušník třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti mladší 18 let, která vstupuje na území daného členského státu bez doprovodu dospělé osoby, která za něj zodpovídá a také po dobu, kdy se nenachází v péči takové osoby. Za nezletilého bez doprovodu je považována také nezletilá osoba, která je ponechána bez doprovodu až na vstupu na území daného členského státu.[101] Zde je potřeba klást důraz na věk nezletilé osoby, neboť ZoPC nevnímá rozdíly mezi zajištěním zletilé osoby a nezletilé osoby starší 15 let. Nezletilá osoba mladší 15 let obecně zajištěna být nemůže, výjimku tvoří zajištění dle ustanovení § 27 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, kdy takto lze zajistit osobu[102] maximálně na dobu 48 hodin a zároveň policie vyrozumí orgán sociálně právní ochrany děti. Nelze tedy samostatně zajistit[103] osobu mladší 15 let, tyto osoby jsou umísťovány do Zařízení pro děti – cizince.[104]

---

[100] Na poli judikatury NSS ovšem došlo v posledních letech k vývoji, kdy se soud taktéž začíná přiklánět k tomu, že v případě ubytování nezletilých dle ustanovení § 140 ZoPC fakticky dochází k zajištění této osoby. Zajištění nezletilého není považováno za optimální řešení, soud jej však zcela nevylučuje, za nutné ovšem považuje zohlednění věku, délku zajištění, vhodnost daného zařízení pro pobyt nezletilého a zejména nejlepší zájem dítěte. K tomuto blíže Rozsudek Nejvyššího správního soudu 10 Azs 316/2018 ze dne 21. března 2019 (získáno 26. února 2020 http://www.beck-online.cz)

[101] Takto definují „nezletilou osobu bez doprovodu“ Směrnice o právu na sloučení rodiny, Směrnice, která stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl. Definici dle práva Evropské unie byla převzata i do vnitrostátního zákona o azylu, novelizujícím zákonem č. 57/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, a obdobně také do zákona o pobytu cizinců na území ČR.

[102] Nezletilou osobu mladší 15 let.

[103] Dle ZoPC a ZoA.

[104] K tomuto blíže kapitola 4.2.2.

4.4 Doba zajištění

Maximální dobu, po kterou může být cizinec zajištěn[105], stanoví ZoPC, dle ustanovení § 125 „*Doba zajištění nesmí překročit 180 dnů a počítá se od okamžiku omezení osobní svobody. V případě cizince mladšího 18 let nebo rodiny s nezletilými dětmi nesmí doba zajištění překročit 90 dnů.“*[106] Zákon taktéž stanovuje výjimky a podmínky pro prodloužení doby zajištění, kdy tuto lze prodloužit za podmínky, že vyhoštění je stále uskutečnitelné a cizinec zmařil v průběhu výkon správního vyhoštění či vycestování, cizinec odmítá uvést údaje či uvádí údaje nepravdivé, kdy tyto jsou potřebné pro zajištění náhradního cestovního dokladu.[107]

Pro nezletilé cizince a rodiny s dětmi platí zkrácená maximální doba zajištění 90 dnů. Tato lhůta se ovšem týká nezletilých bez doprovodu, kteří jsou zajištění za účelem správního vyhoštění. Po uplynutí lhůty jsou tyto osoby svěřeni do péče zařízení pro děti – cizince.[108] Rozdílná maximální doba se pak vztahuje na nezletilé osoby bez doprovodu, jenž jsou zajištěny za účelem předání dle mezinárodní smlouvy[109], kdy tyto nezletilé osoby lze zajistit na 180 dnů. Dle advokátky Organizace pro pomoc uprchlíkům Zuzany Jeřábkové vymezením odlišných dob pro zajištění nezletilých za různým účelem *„tak dochází k faktické diskriminaci jedné skupiny nezletilých pouze na základě země jejich původu, typicky se jedná např. o Vietnam, Rusko nebo Ukrajinu, tedy o země, s nimiž má ČR (EU) uzavřené readmisní dohody.“*[110] Osobně sama považuji za velmi rizikové také ustanovení § 140 ZoPc, které dopadá také na nezletilé cizince. I když se již NSS přiklání k názoru, že se v takovém případě fakticky jedná o zajištění ubytované osoby, zákonodárci doposud neomezili maximální dobu zajištění s ohledem na ubytované dítě a stále tak platí maximální délka pro zajištěnou zletilou osobu, která je 180 dní. Takový výklad považuji za naprosto nepřípustný a více než diskriminační, právě v rozporu

[105] Pokud je účelem správní vyhoštění nebo vycestování cizince.
[106] Zákon č. 325/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
[107] Další podmínky stanoví ZoPc.
[108] Svěření do péče takového zařízení je realizováno na základě předběžného opatření.
[109] Dle ZoA.
[110] JEŘÁBKOVÁ, Zuzana. *Zajišťování nezletilých dětí v ČR* [online]. migraceonline.cz, 16. prosince 2010 [cit. 27. února 2020]. Dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/zajistovani-nezletilych-deti-v-cr.>.

s nejlepším zájmem dítěte, kdy kritériem pro určení maximální doby zajištění[111] by měl být právě věk osoby a nikoli účel pro který je tato, byť pouze fakticky zajištěna[112].

Naopak ZoPC nestanoví maximální dobu, po kterou může být cizinec zajištěn za účelem předání nebo průvozu. Při určení maximální doby zajištění za tímto účelem lze vycházet z nařízení Dublin III, jehož působnost dopadá taktéž na zajištění cizince za účelem předání či průvozu. Konkrétní lhůta pro takové zajištění není stanovena, nařízení tak připouští řadu variant, kdy ať už je zvolena orgánem zajišťujícím tento proces kterákoliv z variant, vždy je nezbytné, aby zajištění bylo co nejkratší a trvalo jen dobu nezbytně nutnou k náležitému provedení požadovaných správních řízení.[113]

4.5 Pohled judikatury na zajištění nezletilých

Jak je již výše nastíněno, zajištění nezletilých[114] považuji za rozporné s nejen s nejlepším zájmem dítěte, ale také s právem na ochranu rodiny. Za absolutně nepřípustné pak považuji rozdílné maximální doby pro zajištění, a to i když se v daných případech jedná o nezletilou osobu. V jednom případě jde o nezletilou osobu bez doprovodu, na kterou se vztahuje maximální délka zajištění 90 dnů, v druhém pak o nezletilou osobu, která je v zařízení pro dospělé cizince ubytovaná dle ustanovení § 140 ZoPc, kdy na takovou osobu se vztahuje stejná maximální délka zajištění jako na osoby o ně pečující, tedy 180 dní.[115] V tomto případě pak rozhodně není nejlepší zájem dítěte předním hlediskem a dochází tak k porušování článku 3 Úmluvy o právech dítěte. Smluvní strany Úmluvy o právech dítěte se taktéž zavázaly zajistit aby *„žádné dítě nebylo nezákonně nebo svévolně zbaveno svobody. Zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá*

[111] Nebo jiného typu omezení osobní svobody.
[112] Nebo ubytovaná dle ustanovení § 140 ZoPC.
[113] K době zajištění více NAISER, Tomáš. *Zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců* [online]. epravo.cz, 10. července 2015 [cit. 27. února 2020]. Dostupné na <http://epravo.cz/top/clanky/zajisteni-cizince-dle-zakona-o-pobytu-cizincu-98341.html.>
[114] A také ubytovaní nezletilé osoby dle § 140 ZoPC.
[115] V prvním případě tak může jít o osobu ve věku 17 let, která je psychicky mnohem odolnější než například osoba ve věku 11 let, kdy obě se mohou nacházet ve stejném zařízení pro zajištění cizinců, přesto se na starší z nich vztahuje maximální doba 90 dní, na druhou pak 180 dnů. Již lhůtu 90 dní považuji v případě nezletilých za alarmující, kdy nezletilé osoby a rodiny s dětmi mají být zadržovány jen v těch nejakutnějších případech a na co nejkratší přiměřenou dobu. Pokud je tak nezletilá osoba zajištěna (ubytovaná) na dobu až 180 dnů, je to v přímém rozporu s článkem 17 Návratové směrnice.

se pouze jako krajní opatření a na nejkratší nutnou dobu.“[116] a dále pak aby *„s každým dítětem zbaveným svobody bylo zacházeno s lidskostí a s úctou k vrozené důstojnosti lidské bytosti a způsobem, který bere ohled na potřeby osoby daného věku. Především musí být každé takové dítě umístěno odděleně od dospělých, ledaže by se uvážilo, že neoddělovat je od dospělých je v jeho vlastním zájmu, a s výjimkou závažných okolností musí mít právo udržovat písemný a přímý styk se svou rodinou.“*[117]

Zajištění nezletilých osob a rozpor s Úmluvou o ochranou lidských práv a základních svobod pak judikoval Evropský soud pro lidská práva. Jedním z rozsudků je Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii, kdy ESLP judikoval, že zajištění nezletilé osoby bez doprovodu v zařízení pro zajištění dospělých cizinců bylo v rozporu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv.[118] Stěžovatelkami v této věci byly matka s nezletilou dcerou, obě státní občanky Konga. Matce byl v roce 2000 přiznán status uprchlíka, v roce 2003 získala povolení k pobytu na dobu neurčitou na území Kanady. Nezletilá do té doby pobývala v Kongu, kdy o ní pečoval bratr matky do doby plánovaného sloučení s její matkou v Kanadě. Nezletilé v době příletu na letiště do Bruselu bylo pět let a ihned po příletu byla zajištěna, kdy toto zajištění trvalo dva měsíce. Tento postup byl bruselským soudem označen jako neslučitelný s Úmluvou o právech dítěte a bylo nařízeno okamžité propuštění nezletilé. Ve stejnou dobu byla podána žádost o povolení k pobytu v Belgii po dobu vyřízení žádosti o kanadské vízum. Přesto byla nezletilá o den později deportována zpět do Konga. ESLP tento postup příslušných orgánů judikoval jako rozporný s články 3, 5 a 8[119] a to s ohledem na zranitelnost nezletilé z důvodu věku, chybějícího doprovodu, zajištění v zařízení pro dospělé cizince, bez reflektování potřeb nezletilé.[120] Největším pochybením bruselských orgánů bylo samotné zajištění nezletilé bez náležitého zkoumání okolností či úvahy mírnějších opatření, neboť se jednalo o pětiletou nezletilou, která nebyla žádným způsobem nebezpečím či

[116] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 42.
[117] Tamtéž…
[118] Rozhodnutí ve věci Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii ze dne 26. 1. 2006. Stížnost 13178/03 (získáno 27. února 2020 z <https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-77445%22]}).>.
[119] Zákaz mučení, nelidského či ponižujícího zacházení, právo na svobodu a osobní bezpečnost a právo na respektování soukromého a rodinného života.
[120] JEŘÁBKOVÁ, Zuzana. *Zajišťování nezletilých dětí v ČR* [online]. migraceonline.cz, 16. prosince 2010 [cit. 27. února 2020]. Dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/zajistovani-nezletilych-deti-v-cr.>.

ohrožením společnosti. Nejtvrdší zvolené opatření, tedy samotné zajištění nezletilé, v žádném případě nemohlo korespondovat s jejím nejlepším zájmem.

Závěry ESLP byly v následujících letech podstatně rozšířeny nejen o nezletilé osoby bez doprovodu, ale taktéž s doprovodem rodiče. Rozsudek ESLP ve věci Muskhadzhiyeva a ostatní proti Belgii se týkal státních občanů Čečenska, matky a čtyř nezletilých ve věku 7, 5, 3,5 roku a 7 měsíců, kdy tyto osoby byly umístěny ve středisku u bruselského letiště. Jednalo se o uzavřené středisko, kde děti s matkou čekaly přes měsíc na předání do jiné země. ESLP zde konstatoval porušení článku 3 a 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Dle soudu je nutné, aby nejlepší zájem dítěte s ohledem na zranitelnost dětí tak nízkého věku byl převažující nad neoprávněným pobytem cizince. Bylo konstatováno, že neodloučení od matky zároveň neznamená povolení absence řádné ochrany ze strany úřadů. V této věci byl podstatný také znalecký posudek organice Lékaři bez hranic, ze kterého jasně vyplývaly závažné psychické symptomy nezletilých právě v důsledku pobytu v zařízení, jenž bylo značně uzpůsobeno pouze pro dospělé bez ohledu na potřeby nezletilých.[121] Bruselské orgány zde opět žádným způsobem nezkoumaly jednotlivé okolnosti tohoto konkrétního případu a rovnou se uchýlily k prostředku ultima ratio, a to i přesto, že se nejednalo o osobu nebezpečnou či společnost ohrožující.

K zajištění nezletilých se v průběhu let vyjádřily také soudy České republiky. Již výše zmiňovaným rozsudkem NSS 7 As 103/2011-54 ze dne 30. září 2011 bylo stanoveno, že ubytovaná nezletilá osoba, s jejímž doprovodem je vedeno řízení o zajištění, je účastníkem tohoto řízení, neboť tímto jsou dotčena její práva. Přesto v době vydání tohoto rozsudku NSS nepovažoval ubytování osoby dle ustanovení § 140 ZoPC za její faktické zajištění. Tento názor v posledních letech NSS změnil, kdy i ubytování dle ustanovení § 140 ZoPC lze fakticky považovat za zajištění osoby, neboť ve většině případů je nezletilá osoba nucena sdílet osud osoby zajištěné.[122]

Ústavní soud se vyjádřil k nutnosti jasného a srozumitelného vymezení objektivních kritérii vážného nebezpečí útěku, kdy právě tento útěk je možnou podmínkou pro zásah do osobní svobody v nálezu sp. zn. III ÚS 3289/14 ze dne 10.

[121] Legislativní příloha odborného časopisu Správní právo. Správní právo č. 3/2017, ročník L. *K podmínkám, za nichž je přípustné zajištění rodin s dětmi za účelem vyhoštění.* Praha: Ministerstvo vnitra České republiky 2017, s. 46 -48.

[122] Rozsudek Nejvyššího správního soudu 10 Azc 316/2018 ze dne 21. března 2019 (získáno 27. února 2020 z http://www.beck-online.cz)

května 2017, kdy pokud taková kritéria při rozhodnutí chybí a přesto dojde k zajištění osoby, v daném konkrétním případě s nezletilými dětmi, je tímto zasaženo do práva na osobní svobodu dle článku 8, odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dle článku 5, odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.[123]

[123] Pokud se jedná o zajištění rodiče s dětmi, jde také o rozpor s čl. 37, písm. b) Úmluvy o právech dítěte, čl. 10, odst. 2 Listiny ČR, čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a taktéž čl. 16, odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. K tomuto více Nález Pl. ÚS 3289/14 ze dne 10. května 2017, body 45 - 49 (získáno 27. února 2020 z http://www.beck-online.cz)

5 Jiná práva dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny

V předchozích kapitolách byl rozebrán nejlepší zájem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny. Přesto, dle článku 2, odst. 1 Úmluvy o právech dítěte *„Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují respektovat a zabezpečit práva stanovená touto úmluvou každému dítěti nacházejícímu se pod jejich jurisdikcí bez jakékoli diskriminace podle rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního, etnického nebo sociálního původu, majetku, tělesné nebo duševní nezpůsobilosti, rodu a jiného postavení dítěte nebo jeho rodičům nebo zákonným zástupcům“*[124], kdy vybraná z nich budou rozebrána v následujících kapitolách.

5.1 Právo na respektování soukromého a rodinného života

Právo na respektování soukromého a rodinného života je základním lidským právem, jenž je nezletilým přiznáváno článkem 8 Evropské úmluvy, *„Každý orgán má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“*[125], dále článkem 16 Úmluvy o právech dítěte, *„Žádné dítě nesmí být vystaveno svévolnému zasahování do svého soukromého života, rodiny, domova nebo korespondence ani nezákonným útokům na svou čest a pověst. Dítě má právo na zákonnou ochranu proti takovým zásahům nebo útokům.“*[126] V neposlední řadě i Listinou ČR, článkem 16, odst. 2, *„Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*[127]*“*. Právo na sloučení rodiny lze považovat za součást práva ochranu rodinného života, kdy nezletilá osoba má právo na rodičovskou výchovu a péči.

Omezit a zasáhnout do něj lze jen v souladu se zákonem a v případech, kdy je toto nezbytné v demokratické společnosti. K otázce nezbytnosti více v kapitole dvě této práce.

[124] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 13.
[125] ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: Komentář s judikaturou.* Příbram: Linde Praha, a.s., 2010. s. 279.
[126] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 21.
[127] KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 1031.

5.2 Právo na zdravotní péči

Dle článku 24, odst. 1 Úmluvy o právech dítěte *„Státy, které jsou smluvní stranu Úmluvy, uznávají právo dítěte na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně zdravotního stavu a na využívání léčebných a rehabilitačních zařízení. Státy, které jsou smluvní stranou Úmluvy, usilují o zabezpečení toho, aby žádné dítě nebylo zbaveno svého práva na přístup k takovým zdravotním službám.“*[128] Při výkonu práva na sloučení rodiny ovšem reálně k úplnému naplňování výše citovaného článku nedochází. Podstatná část členských států přiznává cizincům s povoleným pobytem po uplynutí určitého časového období stejná práva a povinnosti jako svým občanům, nikoli však Česká republika. Pro dosažení odpovídající zdravotní péče je nutné zdravotní pojištění, neboť bez tohoto pojištění, by osoba s průměrným výdělkem nebyla schopna uhradit ani základní zdravotní úkony[129]. Kdo je zdravotně pojištěn stanoví zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, dle kterého jsou zdravotně pojištěny *„osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky“*[130] a *„osoby, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky“*[131]. Podle sekundárného práva evropské unie jsou na veřejném zdravotním pojištění účastny také občané EU, jenž podnikají na území ČR a jejich rodinní příslušníci, jakož i osoby jiných států, s nimiž má v této oblasti ČR uzavřenou smlouvu.

Z výše uvedeného vyplývá, že cizinci z třetích zemí a jejich rodinní příslušníci s dlouhodobým pobytem zpravidla nejsou ze zákona účastny na zdravotním pojištění a zcela logicky tak nemůže docházet k úplnému naplnění práva na zdravotní péči, a to ani pro nezletilé osoby. Směrnice o právu na sloučení rodiny stanoví, že členské státy při podání žádosti o sloučení rodiny mohou požadovat, aby bylo prokázáno, že *„osoba usilující o sloučení rodiny má zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky, pokud jde o všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům daného*

[128] *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. s. 31.
[129] Pro lepší představu, při docela běžném onemocnění diabetes mellitus 1. typu, které často propuká právě v dětství, případně v období puberty, je v současné době léčeno buď pomocí inzulínových per či pumpy, u dětí zpravidla také senzory pro kontinuální monitorování glukózy, jsou roční náklady na tuto léčbu pro pojišťovnu okolo 60.000 Kč, a to v případě, že nedochází ke komplikacím. Taková částka může být pro mnoho cizinců problémová.
[130] Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Existují zvláštní případy, kdy cizinci jsou považování za cizince s povolením trvalého pobytu, aniž by tomu tak skutečně bylo, tyto nalezneme v ZoA a ZoPC.
[131] Tamtéž…

členského státu"[132]. Jedná se o povinnost zřídit pro sebe i slučující se rodinné příslušníky komerční zdravotní pojištění, kdy toto může mít a zpravidla má mnoho výluk a mnozí lékaři či lékařská zařízení klienty s tímto typem pojištění nechtějí ošetřovat. Touto problematikou se v roce 2011 zabýval i Výbor pro práva dítěte OSN, jenž situaci ohledně poskytování zdravotní péče projednal a závěrem bylo přijetí prohlášení, které bylo určeno vládě ČR, *„Výbor je znepokojen tím, že dětem cizinců je bráněno v přístupu k veřejnému zdravotnímu pojištění a je po nich požadováno, aby si zařídily soukromé zdravotní pojištění za podstatně vyšších nákladů. Výbor je rovněž znepokojen tím, že děti cizinců, jež trpí vážnými onemocněními, jsou často odmítány. Výbor vyzývá smluvní stranu, aby přijala nezbytná opatření a legislativní úpravy za účelem zajištění poskytování zdravotní péče dětem cizinců ve stejné kvalitě a na stejné úrovni jako občanům smluvní strany."*[133] Doposud však nedošlo k opatřením a legislativním úpravám a nezletilé děti cizinců stále nemají přístup ke zdravotní péči jako občané ČR.

5.3 Právo na vzdělání

Dalším právem, které by v souvislosti se sloučením rodiny nemělo být opomíjeno, je právo na vzdělání, jenž přiznává Evropská úmluva. Dle této *„Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání v shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením."*[134], Úmluva o právech dítěte, jenž uznává právo dítěte na vzdělání v článku 28. Taktéž Směrnice o právu na sloučení rodiny stanoví, že *„Rodinní příslušníci osob usilující o sloučení rodiny mají stejně jako osoba usilující o sloučení rodiny právo na přístup ke vzdělání."*[135] Právo na vzdělání v České republice přiznává i Listina základních práv a svobod, a to každému bez ohledu na státní příslušnost. Pouze občanům je ovšem přiznáno právo bezplatného vzdělávání. Podmínky přístupu ke vzdělání v ČR

[132] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 27 – 11.
[133] HNILICOVÁ, Helena. *Souhrn důvodů pro zahrnutí migrantů ze třetích zemí do veřejného zdravotního pojištění [online]. cls.cz [cit. 1. března 2020]. Dostupné na* <http://www.cls.cz/dokumenty/Hnilicova_Zahrnuti_migrantu.pdf.>.
[134] Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění Protokolů č. 11 a 14 [online]. echr.coe.int [cit. 1. března. 2020]. Dostupné na <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf.>.
[135] *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. s. 12.

upravuje zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Tyto jsou stejné jak pro cizince[136], tak pro občany ČR pokud se týkají základního a středního vzdělávání cizinců, jenž na našem území pobývají legálně. Zajistit cizincům na území přístup ke vzdělání by mělo být prioritou každého státu, protože jedině takto může dojít ke správné integraci a navázaní sociálních vazeb s mnohdy odlišnou kulturou.

[136] Děti občanů EU, Švýcarska, EHP, cizinců s udělenou mezinárodní ochranou, jakož i cizinců z třetích zemí.

Závěr

Ve své diplomové práci jsem za pomocí závěrů mezirezortního jednání, Obecného komentáře Výboru OSN pro práva dítěte č. 14 a judikatury definovala pojem „nejlepší zájem dítěte“, kdy za tento lze považovat *„stav, kdy je zachována životní úroveň a podmínky, nezbytné pro jeho zdravý tělesný, duševní, duchovní, mravní a sociální rozvoj a je chráněno právo dítěte na plný a harmonický rozvoj jeho osobnosti a schopností.“*[137] Tento pojem je vždy potřeba vykládat v kontextu Úmluvy o právech dítěte, dle které musí být nejlepší zájem dítěte předním hlediskem při jakémkoliv rozhodování.

Dále jsem vymezila pojem „sloučení rodiny“, kdy sloučení rodiny je dle mého názoru nezbytným projevem práva na ochranu rodinného života, jenž je v právních předpisech naší země zakotveno v Listině základních práv a svobod ČR. Přímo samotnému sloučení se pak věnuje zejména zákon o azylu a zákon o pobytu cizinců. Podmínky pro výkon tohoto práva jsou značně rozdílné, pokud se jedná o sloučení rodiny občana EU, když rodinný příslušník je taktéž občanem EU nebo občanem třetí země a sloučení rodiny občana třetí země. Nejmírnější podmínky, které musí rodinný příslušník a osoba oprávněná ke sloučení rodiny splnit, jsou stanoveny v případě slučování občana EU s občanem EU. V takové situaci postačuje pouze platný cestovní doklad či průkaz totožnosti. Pokud je pobyt delší třiceti dnů, jsou povinni tuto skutečnost ohlásit příslušnému úřadu. Naopak podstatně přísnější podmínky musí být splněny, pokud se jedná o cizince a rodinné příslušníky třetí země.

Nejlepší zájem dítěte by měl vždy být předním hlediskem při jakémkoliv rozhodování. Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny členským státům mimo jiné ukládá povinnost dbát náležitého ohledu na nejlepší zájmy dětí, přesto sama svými jednotlivými ustanoveními náležitého ohledu vždy nedbá. Ve své práci jsem se zaměřila na lhůty, které jsou stanoveny k vyřízení žádosti o sloučení rodiny. Pokud hovoříme o povolení k dlouhodobému pobytu[138] za účelem sloučení rodiny, je tato lhůta devět měsíců, což nelze považovat za přiměřené a v souladu s nejlepším zájmem dítěte. Není nijak reflektováno, zda je rodinným příslušníkem

[137] Vláda ČR. *Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011* [online]. dataplan.info [cit. 2. března 2020]. Dostupné na <https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/naptspod.pdf.>.

[138] Jsem si vědoma, že sloučení rodiny lze požadovat i na základě jiných druhů pobytů, jakož i na základě podání žádosti o azyl za účelem sloučení rodiny. V práci jsem se ovšem zaměřila zejména na dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny.

zletilá či nezletilá osoba a lhůta je v obou případech stejná. Pokud je vzato v úvahu, že slučovány jsou zpravidla matky s dětmi, kdy otec jako osoba usilující o sloučení již žije v členské zemi, je zde pak podmínka nutné délky pobytu před podáním žádosti.[139] Dítě je tak v mnohých případech nepřiměřeně dlouhou dobu odloučeno od otce, protože je nutné dodržet tuto lhůtu ve vztahu k matce. Vždy tedy dítě bude nepřiměřeně dlouhou dobu odloučeno od jednoho z rodičů. Dalším sporným, i když zcela oprávněným ustanovením směrnice, je nemožnost sloučení každého dalšího manžela či manželky v případě polygamních svazků, pokud již s osobou usilující o sloučení v daném členském státě jeden z manželů či manželek pobývá. Opět tak dochází k situaci, kdy je dítě nepřiměřeně dlouhou dobu odloučeno od jednoho z rodičů, neboť druhý manžel nemá možnost žádat o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny, ale po sloučení nezletilého, musí žádat o jiný typ povolení k pobytu. Za další sporný body směrnice pak považuji maximální věk při podání žádosti, který může být stanoven na hranici 15 let a povinnost prokázat stálé a pravidelné měsíční příjmy k výživě své i rodinných příslušníků. Nezletilý, ať je kteréhokoliv věku, by měl mít vždy právo na sloučení rodiny. V České republice ustanovení o určení maximální věkové hranice k podání žádosti nebylo využito, přesto dle Organizace pro pomoc uprchlíkům často dochází k odlišnému jednání ve vztahu ke starším nezletilýn,

Ve věci zajištění cizinců jsem dospěla k názoru, že tento institut je v naprostém rozporu s nejlepším zájmem dítěte, kdy nejen že dochází k zajištění nezletilých osob starších 15 let a umisťování do zařízení pro dospělé, ale také fakticky dochází k zajištění nezletilých osob mladších 15 let, i když tito jsou v zařízení takzvaně pouze ubytováni dle ustanovení § 140, odst. 1 ZoPC. Ubytováni jsou však ve stejném zařízení jako jejich doprovod, tedy zletilá osoba, kdy zařízení pro zajištění dospělých cizinců je často zcela nevhodné pro pobyt nezletilé osoby, postrádá možnost využívání různých aktivit, vzdělání a tyto osoby mohou být často svědky nevhodného chování ze strany dospělých zajištěných osob.

Při výkonu práva na sloučení rodiny mají nezletilé osoby také jiná práva, která jsou jim přiznána zejména Úmluvou o právech dítěte. V práci jsem zvolila tři základní, kdy všechny považuji za stejně důležité, i když se může zdát, že právo na respektování soukromého a rodinného života a právo na zdravotní péči musí převyšovat právo na vzdělání. Nelze ovšem zapomínat na to, že právě přístup ke

[139] V ČR 15 měsíců.

vzdělání a ovládání jazyka daného státu je nejlepším řešením, jak cizince do společnosti začlenit, vybudovat mu sociální vazby k jiné kultuře a zajistit tím, že se z něj v budoucnu stane osoba na státu nezávislá a pro stát přínosná.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, komentáře, učebnice

- *Cizinecké právo – česká legislativa.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. 519 s. ISBN 978-80-7380-776-4.
- *Cizinecké právo – unijní legislativa.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2019. 452 s. ISBN 978-80-7380-775-7.
- ČAPEK, Jan. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod: Komentář s judikaturou.* Příbram: Linde Praha a.s., 2010. 887 s. ISBN 978-80-7201-789-4.
- ČAPEK, Jan. *Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva: přehled judikatury a nejzávažnějších případů: vzory podání*. 1 vydání. Příbram: Linde Praha a.s., 1995. 642 s. ISBN 80-85647-64-8.
- HRUŠÁKOVÁ, Milana. *Dítě, rodina, stát: (úvahy nad právním postavením dítěte*). Brno: Masarykova univerzita, 1993. 160 s. ISBN 80-210-0694-3.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2 rozšířené vydání.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 1440 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- OUTLÁ, Veronika; HAMERNÍK, Pavel; BAMBAS, Jan. *Judikatura Evropského soudního dvora.* Pelhřimov: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2005. 341 s. ISBN 80-86898-49-0.
- POŘÍZEK, Pavel. *Vstup cizince na území státu: Pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde Praha a.s., 2013. 415 s. ISBN 978-80-7201-907-6.
- *Světové dokumenty IX.: Úmluva o právech dítěte*. Ostrava: ARIES v.o.s., 1993. 60 s.
- VLČKOVÁ, Alena. *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem).* Praha: EUROUNION Praha s.r.o., 2003. 416 s. ISBN 80-7317-024-8.

Odborné časopisy

- Legislativní příloha odborného časopisu. K podmínkám, za nichž je přípustné zajištění rodin s dětmi za účelem vyhoštění. *Správní právo*, 2017, ročník 50, č. 3, s. 46-48.
- VLÁČIL, Jiří. Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. *Správní právo*, 2016, ročník 49, č. 4, s. 193-226.

Právní předpisy

- Evropská úmluva o ochraně lidských práv ze dne 4. září 1950.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.
- Nařízení Rady č. 539/2001 ze dne 15. 2. 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejich státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.
- Směrnice 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu a o obsahu poskytnuté ochrany.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.
- Směrnice Rady ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb.
- Úmluva OSN o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989.

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních a práv a svobod ČR, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 10. května 2017, sp. zn. ÚS 3289/14.
- Nález Ústavního soudu ze dne 20. února. 2007, sp. zn. II ÚS 568/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 24. listopadu 2004, sp. zn. IV ÚS 25/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 1506/13.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.
- Rozhodnutí ESLP ve věci Berrehab ze dne 21. června 1988, A-138.
- Rozhodnutí ESLP ve věci Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga v. Belgii ze dne 26. 1. 2006. Stížnost 13178/03.
- Rozhodnutí ESLP ve věci Sunday Times v. United Kingdom ze dne 26. dubna 1979.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. září 2011, sp. zn. 7 As 103/2011-54.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019, sp. zn. 10 Azs 316/2018.
- Rozsudek Soudního dvora ve věci Nold, Kohlen – und Baustoffgroβhandlung v. Komise ze dne 14. května 1974, SbSD 491.
- Rozsudek Soudního dvora ve věci Yunying Jia proti Migrationsverket ze dne 9. ledna 2007, C-1/05.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012, O. a S. proti Maahanmuuttovirasto a Maahanmuuttovirasto proti L., 356/11 ve spojení C-357/11.

Internetové zdroje

- CILLI, Michala. *Právo na respektování rodinného života cizince již během řízení o sloučení rodin*y [online]. miraceonline.cz, 23. července 2013 [cit. 17. února 2020]. Dostupné na <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-respektovani-rodinneho-zivota-cizince-jiz-behem-rizeni-o-slouceni-rodiny#_edn8.>.
- *Dublin III* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 23. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604.>.
- Evropská komise. *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Agenda EU v oblasti práv dítěte* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016AE3545>.
- Evropská komise. *Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* [online]. Eur-lex.europa.eu, 29. 3. 2019 [cit. 9. února 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0162:FIN:CS:PDF.>.
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv ve znění Protokolů č. 11 a 14 [online]. echr.coe.int [cit. 1. března 2020]. Dostupné na < http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf>.
- *Historie Zařízení pro děti – cizince* [online]. zdcpraha.cz, [cit. 24. února 2020]. Dostupné na <https://zdcpraha.cz.>.
- HNILICOVÁ, Helena. *Souhrn důvodů pro zahrnutí migrantů ze třetích zemí do veřejného zdravotního pojištění* [online]. cls.cz [cit. 1. března 2020]. Dostupné na <http://www.cls.cz/dokumenty/Hnilicova_Zahrnuti_migrantu.pdf.>.
- HOFSCHNEIDEROVÁ, Anna. *O konceptu nejlepšího zájmu dítěte* [online]. epravo.cz [cit. 5. února 2020]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/o-konceptu-nejlepsiho-zajmu-ditete-106509.html>.

- *Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2012/C 326/02) [online]. EUR-Lex [cit. 6. února 2020]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT.>.
- JEŘÁBKOVÁ, Zuzana. *Zajišťování nezletilých děti v ČR* [online]. migraceonline.cz, 16. prosince 2010 [cit. 27. února 2020]. Dostupné na <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/zajistovani-nezletilych-deti-v-cr.>.
- NAISER, Tomáš. *Zajištění cizince dle zákona o pobytu cizinců* [online]. epravo.cz, 10. července 2015 [cit. 27. února 2020]. Dostupné na <http://epravo.cz/top/clanky/zajisteni-cizince-dle-zakona-o-pobytu-cizincu-98341.html.>.
- *Nařízení Rady č. 539/2001 ze dne 15. 2. 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 8. února. 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32001R0539.>.
- NERAD, Denis. *Vymezení okruhu rodinných příslušníků oprávněných doprovázet občana EU* [online]. epravo.cz, 26. června 2019 [cit. 15. února 2020]. Dostupné na<http://epravo.cz/top/clanky/vymezení-okruhu-rodinnych-prislusniku-opravnenych-doprovazet-obcana-eu-109560.html?mail.>.
- ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Dlouhodobý pobyt* [online]. mvcr.cz, 23. prosince 2019 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx.>.
- ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Poplatky*. [online]. mvcr.cz, 4. prosince 2019 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-poplatky.aspx>.
- ODBOR AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY. *Příjezd do ČR, povinnosti a délka pobytu* [online]. mvcr.cz, 15. srpna 2017 [cit. 7. února 2020]. Dostupné na <http://mvcr.cz/clanek/prijezd-do-cr.aspx.>.
- *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Migration Papers, Family Reunification, November 2005, s. 3* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/familyreunification.pdf.>.

- Organizace pro pomoc uprchlíkům. *Analýza slučování rodin migrantů ze třetích zemí a práva rodinných příslušníků občanů EU na volný pohyb a pobyt* [online], opu.cz, [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <https://www.opu.cz/wp-content/uploads/2016/05/Analýza-slučování-rodin-migrantů-a-právo-na-soukromý-a-rodinný-život_FINAL.pdf.>.
- Rozhodnutí ve věci Mubilanzila Mayeka a Kaniki Mitunga proti Belgii ze dne 26. 1. 2006. Stížnost 13178/03 (získáno 27. února 2020) z <https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-77445%22]}).>.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012, *O. a S. proti Maahanmuuttovirasto ve spojení s Maahanmuuttovirasto proti L.*, C-356/11 a C-357/11 [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 19. února 2020]. Dostupné na <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0356&from=CS.>.
- *Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/115/ES, ze dne 16. prosince 2008, o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí* [online]. Eur-lex.europa.eu [cit. 23. února. 2020]. Dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN.>.
- *Smlouva o fungování Evropské unie (ve znění Lisabonské smlouvy)* [online]. psp.cz, [cit. 15. února 2020]. Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20555>.
- *Statistika příchodů do AZ a ZZC v roce 2018* [online]. suz.cz, [cit. 24. února 2020]. Dostupné na <http://www.suz.cz/nasi-klienti/informace/>.
- UN Committee on the Rights of the Child (CRC), *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, 29 May 2013, CRC /C/GC/14 [online]. refword.org [cit. 5. února 2020]. Dostupné na <https://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.>.
- Vláda ČR. *Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011* [online]. dataplan.info [cit. 6. února 2020]. Dostupné na <https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/naptspod.pdf.>.

- *Ženevské úmluvy o ochraně obětí ozbrojených konfliktů ze dne 12. srpna 1949* [online]. cervenykriz.eu [cit. 23 února 2020]. Dostupné na <https://cervenykriz.eu/cz/mhp_knihovna/zenevske_umluvy.pdf.>.

Shrnutí

Má diplomová práce se zabývá nejlepším zájmem dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny v právu Evropské unie. Cílem práce je vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“, „sloučení rodiny“ a srovnání, zda je při výkonu tohoto práva postupováno v souladu s nejlepším zájmem dítěte.

První část se věnuje vymezení pojmu „nejlepší zájem dítěte“, jeho právní úpravě dle právních předpisů České republiky a dle právních předpisů Evropské unie. Druhá část se zabývá vymezením pojmu „sloučení rodiny“ ve vnitrostátní úpravě a úpravě Evropské unie, jakož i podmínkami sloučení rodiny pro občany Evropské unie a občany třetích zemí.

Třetí část se věnuje přímo nejlepšímu zájmu při výkonu práva na sloučení rodiny, rozdílům mezi občany Evropské unie a občany třetích zemí, rozdíly mezi zletilými a nezletilými žadateli a rozporům Směrnice Rady 2003/86/ES s nejlepším zájmem dítěte, zejména lhůtám, věkovým limitům apod.

Čtvrtá část práce se zabývá zajištěním cizince, neboť tento institut se nejlepšího zájmu úzce dotýká, kdy o tomto práce pojednává. Na institutu zajištění nezletilého lze vhodně demonstrovat odsouvání nejlepšího zájmu dítěte do pozadí.

Závěrečná část práce se pak zabývá i jinými právy dítěte při výkonu práva na sloučení rodiny, kdy blíže je pojednáváno o právu na respektování soukromého a rodinného života, právu na zdravotní péči a také právu na vzdělání.

Summary

This thesis is aiming to describe the institute of best interest of a child during the excercise of a right for family reunification. It also attempts to find out whether excercising this right is done with the best interest of a child in mind.

The first part is attempting to describe the term "best interest of a child", its codification within the law system of the Czech Republic and the European Union. The second part attempts to describe the term "family reunification", its codification in abovementioned law systems.

The third part is about excercising the right to family reunification while bearing in mind the best interest of a child, the differentces between various EU citizens and the difference between under-aged and adult citizens in context of this right. The next chapter is aiming to describe the inner works of the EU Directive 2003/86/ES.

In the fourth part I'm dealing with the detention of a foreigner, as this institute is closely tied to the institute of a best interest of a child. The institute of a detention of an under-aged child is a great example of how the best interest of a child is sometimes being neglected.

The final part of the work is describing other rights the child has during the execution of the right of a family reunification, with close attention being paid to respecting the private and family life of the child, the right to healthcare and the right to access to education.

Klíčová slova

- nejlepší zájem
- dítě
- nezletilý
- cizinec
- sloučení rodiny
- rodina
- zajištění
- Evropská unie

Key words

- The best interest
- Children
- Teenager
- Foreigner
- Family reunification
- Family
- Detention
- European union