

Jednota rodiny z pohledu uprchlického práva

Renáta Klečková*

1. ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je podhalit určitý aspekt práva na rodinný život, a totiž „být spolu“. Princip jednoty rodiny vychází z přesvědčení, že rodina (rodinná jednota) má právo na ochranu jako celek a osud členů rodiny by měl být shodný. Na téma jednoty rodiny a problematiky slučování rodin uprchlíků proběhla v listopadu 2001 konference v Ženevě.¹ Ve společném závěru byla vyslovena teze, že právo na rodinnou jednotu vychází ze všeobecného uznání rodiny jako základní jednotky společnosti oprávněné k ochraně a pomoci, které je zakotveno v celé řadě univerzálních a regionálních lidskoprávních instrumentů.² Vztahuje se na všechny jedince, aniž by záleželo na jejich právním postavení.³ Právo na jednotu rodiny je tedy odvozeno *inter alia* z ustanovení chránících rodinu a rodinný život.⁴ Současně bylo vyzdvíženo, že respekt k tomuto právu požaduje po státu, aby se zdržel akcí, které by mohly zapříčinit rozdělení rodiny. Stát musí přijmout takové prostředky ochrany, které udrží jednotu rodiny a znovusjednotí rodinné členy, kteří byli nedobrovolně odděleni.

2. VÝZNAM JEDNOTY RODINY

Uprchlické právo velmi úzce souvisí s lidskými právy obecně. Je jejich dynamicky se rozvíjející částí, kde uprchlíci v roli beneficiářů těží z výhod zaručených jim mezinárodním společenstvím.⁵ Úzký vztah mezi uprchlickým právem a širším kontextem lidských práv vymezuje preambule Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která potvrzuje zásadu, že všichni lidé mají požívat základních lidských práv a svobod bez diskriminace.

Ačkoliv je z pohledu mezinárodního práva právo vyhledat a požívat azyl individuálním lidským právem,⁶ nemůže být role rodiny, jako základní jednotky společnosti,⁷ od problematiky uprchlictví oddělena již jen z toho důvodu, že prostřednictvím aplikace zásady *non refoulement* uprchlík není schopen vrátit se do země původu. Na výsost aktuální je daná problematika právě proto, že okolnosti, za kterých uprchlíci opouštějí svoji zemi původu, často vedou k rozdělení rodiny.⁸ V některých případech může dojít k rozdělení rodiny, když jednotliví rodinní příslušníci nejsou schopni splnit podmínky přijetí do státu, kde se na-

* Renáta Klečková, studentka Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Global Consultations on international protection, Geneva Expert Roundtable, 8–9 november, 2001 on family unity and family reunification issues.

² Srov. A right to family unity is inherent in the universal recognizing of the family as fundamental group unit of society.. A small minority of participants, while recognising the importance of the family, did not refer to family unity as a right but as a principle, Global Consultations on international protection, Geneva Expert Roundtable, 8–9 november, 2001 on family unity and family reunification issues.

³ Srov. Human Rights Committee, 27th Session, 1986, General Comment 15 on the position of aliens under the Covenant, para. 7 (11 April 1986), Ops. Note 23, JASTRAM, K., NEWLAND, K.: Family unity and refugee protection, in, Feller, E., Turk, V., Nicholson, F. (eds.): Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press, Cambridge, forthcoming 2002, str. 555–609.

⁴ Právo na respektování rodinného života a ochranu rodiny je obsaženo ve většině mezinárodních dokumentů. Jedná se o základní lidské právo, které však není absolutní. Je derogovatelné a současně omezené limitačními klauzulemi. Zatímco Mezinárodní pakt o občanských a politických právech chrání před svévolným a protiprávním zasahováním orgánů veřejné moci, Evropská úmluva o lidských právech povoluje výjimky ze zákazu pouze z důvodu veřejného zájmu. Úmluva o právech dítěte uznává jako jediný legitimní důvod zásahu do rodiny zájem dítěte.

⁵ K pojmu beneficiář JÍLEK, D.: Hmotné a procesně právní závazky mezinárodního práva uprchlického, in, ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P.: Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, MU Brno, 1997, str. 54 a násl.

⁶ Srov. čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv.

⁷ Ochrana rodiny jako základní jednotky společnosti je obsažena v článku 16 Všeobecné deklarace lidských práv, článku 17 a 23 Mezinárodního paktu o politických a občanských právech, článku 10 Mezinárodního paktu o hospodářských a kulturních právech, článku 74 I Dodatkového protokolu z 1977 ke 4. Ženevské úmluvě, týkající se ochrany civilních osob v době války, článků 9, 10, 22 Úmluvy o právech dítěte, článku 8 Evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, článku 16 Evropské sociální charty, čl. 17 Americké úmluvy o lidských právech, článku 18 Africké charty lidských práv, článků XXIII a XXV Africké charty práv dítěte.

⁸ Srov. UNHCR GUIDELINES ON REUNIFICATION OF REFUGEE FAMILIES (July 1983) ROCA Discussion paper, August 2001, ECRE position on refugee family reunification, July 2000.

cházi uznáný uprchlík. Význam jednoty rodiny uprchlíka tak spočívá zejména ve vztahu k integraci uprchlíka do nové společnosti v hostitelském státě.⁹ Podpora a usnadnění sloučení rodiny pomáhá zajistit psychickou péči, ochranu, citové blaho a ekonomickou podporu konkrétnímu uprchlíkovi a jeho komunitě. Jednota rodiny zvyšuje uprchlíkovu soběstačnost, a tím tak v dlouhodobé perspektivě snižuje sociální a ekonomické náklady.¹⁰ Dále efektivní výkon práva na rodinný život skrze sloučení rodiny může pomoci omezit počty nelegálních přechodů státních hranic a zamezit obchodu s lidmi.¹¹

3. ČINNOST UNHCR V OBLASTI SJEDNOCOVÁNÍ RODIN UPRCHLÍKŮ

Výkonný výbor programu vysokého komisaře pro uprchlíky (EXCOM),¹² který vznikl jako poradní orgán UNHCR, v řadě svých závěrů (Conclusions) vymezuje základní principy činnosti UNHCR v oblasti slučování rodiny uprchlíků a osob požívajících subsidiární formy ochrany.¹³ V tomto ohledu však UNHCR ani EXCOM nedisponují žádnou sankční pravomocí.

Hlavní funkcí UNHCR v rámci slučování rodin je její koordinační úloha, kdy prostřednictvím spolupráce s vládami, mezivládními a nevládními organizacemi apeluje na vlády jednotlivých států k přijetí vhodné legislativy k důslednější a efektivnější ochraně rodin uprchlíků a osob požívajících subsidiární formy ochrany.¹⁴

V postoji UNHCR k otázkám sloučení rodin uprch-

líků, lze vysledovat kontinuální požadavek na efektivitu, rychlost a flexibilitu,¹⁵ přičemž prioritou je řešení případů nedoprovázených dětí.¹⁶ Tento závazek vychází z Úmluvy o právech dítěte, která stanoví, že zvláštní pozornost musí být věnována nedoprovázeným odděleným dětem žádajícím o přiznání postavení uprchlíka.¹⁷

UNHCR požaduje, aby materiální důkazní prostředky o existenci příbuzenského vztahu pro účely sloučení rodiny byly realistické a vycházely z konkrétní situace uprchlíka a podmínek hostitelské země, stejně jako země původu.¹⁸ Tyto požadavky musí být tvárné, neboť přílišná nepružnost vede k zamítnutí žádostí o sloučení rodiny a má další negativní následky.¹⁹ I když při rozhodování o sloučení rodiny chybí důkazy v podobě listin o formální platnosti manželství či o pokrevním příbuzenství dětí, nemělo by toto samo o sobě být bráno jako překážka sloučení rodiny.²⁰

Při formulaci požadavků na míru restrikce ohledně zaměstnání a bydlení UNHCR vychází z názoru, že prodloužení separace způsobuje vážné sociální poruchy, a je tudíž na výsost žádoucí, aby státy přijaly vhodné prostředky k zajištění pomoci uznanému uprchlíkovi tak, aby ekonomické problémy a těžkosti s bydlením v hostitelské zemi nevedly k nepatřičnému odložení udělení povolení pro vstup rodinných členů.

Podle různých závěrů Výkonného výboru UNHCR neexistuje standardní definice rodiny.²¹ Koncept rodiny se může v některých ohledech lišit stát od státu, někdy i region od regionu.²² Tomuto duchu odpovídá i vyjádření Výboru pro lidská práva, který v obecné rozpravě k čl.17 a 23 Mezinárodního paktu o ob-

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Srov. UNHCR, Background Note: Family Reunification in the context of Resettlement and integration, Annual Trpartite Consultations on Resettlement between UNHCR, resettlement countries, and NGOs, Geneva, 20–21 June 2001, Global Consultations on International protection, geneva Expert roundtable, 8–9 November, 2001, RCOA Discussion paper, August 2001.

¹¹ Tamtéž.

¹² UNHCR EXECUTIVE COMMITTEE, (EXCOM) is strictly speaking, not a governing body, but it does fulfil a number of essential oversight/advisory functions, such as:

- a) Approves the High Commissioner's assistance programmes in an Annual Programme Budget.
- b) Scrutinizes all financial and administrative aspects of the Office's work.
- c) Advises the High Commissioner on the discharge of his/her protection function.

¹³ The High Commissioner's action in promoting family reunification is supported by the principle, that family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State. UNHCR GUIDELINES ON REUNIFICATION OF REFUGEE FAMILIES (July 1983).

¹⁴ Srov. Conclusions adopted by the Executive Committee on International protection of Refugees, NO. 9 (XXVIII) Family Reunion.

¹⁵ Srov. Conclusions of UNHCR's Executive Committee No. 1(XXVI) 1975, No. 7 (XXVIII) 1977, No. 9 (XXVIII) 1977, No. 15 (XXX) 1979, No. 22 (XXXII) 1981, No. 24 (XXXII) 1981, No. 84 (XLVIII) 1997, No. 85 (XLIX) 1998, No. 88 (L) 1999.

¹⁶ UNHCR definuje oddělené děti jako děti mladší 18 let, které jsou odděleny od obou rodičů nebo od jejich předcházejícího opatrovníka. Tyto mohou být bez doprovodu či s doprovodem. Konkrétní kroky jsou uvedeny v pokynech UNHCR (UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Un-accompanied Children Seeking Asylum, 1997; Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, 2002).

¹⁷ Srov. čl. 22 Úmluvy o právech dítěte.

¹⁸ Srov. RCOA Discussion paper, August 2000, ECRE position on refugee family reunification, July 2000.

¹⁹ Jako příklad v materiálu RCOA Discussion paper, August 2000 bylo uváděno, že v jedné zemi striktní požadavky na důkazní materiál vytvořily černý trh s padělanými dokumenty.

²⁰ Conclusions NO. 24 (XXXII) Family Reunification.

²¹ Conclusions NO. 24 (XXXII) Family Reunification.

²² Note on Family Reunification(EC/SCP/17).

čanských a politických právech prohlásil, že pojem „rodina“ musí být vykládán tak, aby zahrnoval všechny členy rodiny, jak je společností rozuměna v účastnické zemi.²³

UNHCR podporuje širší pojetí rodiny a do pojmu nukleární rodiny zahrnuje i polygamní manželství, jestliže byla platně uzavřena v zemi původu.²⁴ Při konečném rozhodnutí o sloučení rodiny musí mít, ale vždy rozhodující význam prvek závislosti jak fyzické, tak finanční či psychologicko-emoční mezi rodinnými členy.²⁵ Otázka existence rodiny je tedy z pohledu UNHCR otázkou fakticity, která musí být zodpovězena případ od případu s ohledem na prvek multikulturality.

4. JEDNOTA RODINY A ÚMLUVA O PRÁVNÍM POSTAVENÍ UPRCHLÍKŮ

Samotná Úmluva neobsahuje žádné ustanovení týkající se ochrany rodiny uprchlíka a ani se nezmiňuje o právním postavení členů jeho rodiny. Toto prázdno místo však částečně vyplňuje Závěrečný akt přijatý na konferenci zplnomocněnců v Plenipotentiaries v roce 1951, který je koncipován do podoby doporučení vládám:

„majíc na zřetel, že jednota rodiny je základním právem uprchlíka a tato jednota je neustále ohrožována, zaznamenáváme s uspokojením, že podle oficiálního výkladu ad hoc Komise pro řešení problému uprchlíků, je potvrzeno, že práva garantovaná Úmluvou jsou rozšířena na členy rodiny uprchlíka. Vládám se doporučuje, aby zavedly nezbytná opatření na ochranu rodiny uprchlíka, zejména:

1. zajistily, aby jednota rodiny byla zachována v těch případech, kdy hlava rodiny splňuje nezbytné podmínky k přijetí do konkrétní země.
2. zajistily ochranu nezletilých uprchlíků, zvláště dětí bez doprovodu a dívek, a zvláštní pozornost věnovaly případům opatrovnictví a osvojení se speciálním doporučením k opatrovnictví či adopci.²⁶

Na základě tohoto aktu celá řada států přijala různá „nezbytná opatření“, která můžeme souhrnně označit principem sloučení rodiny. Někde může být těmto osobám poskytnuto stejné právní postavení jaké požívá uznávaný uprchlík (v ČR je jeho označení azylant) – tzn. derivovaný status. Jinde jim je poskytnut status obdobný (př. trvalý pobyt, zvláštní druh pobytu atd.). Někde existuje speciálně upravená procedura sloučení rodiny (žádost o sloučení rodiny).²⁷ Jinde žádná zvláštní ustanovení pro sjednocování rodin uprchlíků nemají a tyto případy podřazují pod obecná ustanovení imigračních zákonů, která však často obsahují velmi restriktivní a rigidní ustanovení ohledně délky pobytu, příbuzenství, zajištění bydlení a prokázání dostatečného množství peněžních prostředků.²⁸

5. DERIVOVANÝ STATUS²⁹

V Příručce k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, která je zamýšlena jako vodítko pro vládní místa zabývající se určováním právního postavení uprchlíků v jednotlivých smluvních státech, UNHCR k principu sjednocení rodiny uvádí:

²³ General Comment 16/32 (Privacy), par. 5, viz PLENDER, R.: „The European Convention and Other Protection Instruments“, in R. DA COSTA (ed.): The European Convention on Human Rights and Other International Protection Mechanisms, ops. Poradna pro integraci, Materiály z kulatého stolu, 26. 2. 2003.

²⁴ Types of family reunification promoted by UNHCR, 5.(a)(i), UNHCR GUIDELINES ON REUNIFICATION OF REFUGEE FAMILIES (July 1983).

²⁵ Executive Committee Conclusions on family reunification (A/AC.96/549, para. 53, (7) and A/AC.96/601, para. 57, (4)); Human Rights Committee (Thirty-ninth session, 1990) General Comment 19 on Art. 23, para. 2.

²⁶ *The Conference, Considering* that the unity of the family, the natural and fundamental group unit of society, is an essential right of the refugee, and that such unity is constantly threatened, and *Noting* with satisfaction that, according to the official commentary of the ad hoc Committee on Statelessness and Related Problems (E/1618, p.40), the rights granted to a refugee are extended to members of his family, *Recommends* Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to:

- a) Ensuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country,
- b) The protection of refugees who are minors, in particular unaccompanied children and girls, with special reference to guardianship and adoption, § IV.(B), Final Act of United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, UNHCR GUIDELINES ON REUNIFICATION OF REFUGEE FAMILIES (July 1983).

²⁷ Srov. Směrnice Rady 2003/86 EC z 22. 9. 2003 o právu na sloučení rodiny.

²⁸ Srov. JASTRAM, K., NEWLAND, K.: Family unity and refugee protection, in, FELLER, E., TURK, V., NICHOLSON, F. (eds.): Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection, Cambridge University Press, Cambridge, forthcoming 2002, page 596.

²⁹ Derivative status is based on family unity principle, Family unity principle that gives effect to the protection of the family as the natural and fundamental group unit of society. Under this principle, refugee status may be granted to the the spouse and dependents of a person who meets the refugee criteria. When spouses and dependents acquire refugee status by application of the family unity principle, they are said to enjoy „derivative status“. Protecting Refugees: A Field Guide for NGOs, UN, Geneva, 2001, page 129.

1. Osoba závislá na uprchlíkovi by měla automaticky získat uprchlický status, pokud tento není neslučitelný s jejím osobním právním statutem nebo s podmínkami vylučujících klauzulí Úmluvy o právním postavení uprchlíků.³⁰

1. Práva a nároky přiznané uprchlíkovi by měly být rozšířeny i na osoby na něm závislé (tzv. *derivovaná práva*).³¹
2. Derivovaný uprchlický status by měl být zachován i tam, kde došlo k rozpadu jednoty rodiny kvůli rozvodu, rozluce nebo úmrtí za podmínky, že nedošlo k naplnění cesačních klauzulí Úmluvy o právním postavení uprchlíků.³²
3. Jelikož princip jednoty rodiny působí ve prospěch osob na uprchlíkovi závislých a ne proti nim, měla by každá taková osoba mít příležitost podat svou vlastní azylovou žádost.³³
4. Uprchlík by měl mít právo na to, aby se k němu připojili jeho rodinní příslušníci, bez ohledu na to, zda rodinný svazek vznikl před udělením azylu nebo později.³⁴
5. Pro účely ochrany jednoty rodiny by „rodinní příslušníci“ měli být definováni tak široce, aby do této definice patřily, kromě nukleární rodiny, i osoby na uprchlíkovi závislé.³⁵

6. JAK ČESKÉ PRÁVO CHRÁNÍ RODINNOU JEDNOTU UPRCHLÍKA

6.1 PRINCIP JEDNOTY RODINY JAKO ZVLÁŠTNÍ DŮVOD PRO UDĚLENÍ AZYLU - DERIVOVANÝ STATUS

Podle platného znění zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, je sloučení rodiny jako zvláštní nenárokovatelný důvod pro přiznání azylu upraveno v ust. § 13 zákona o azylu.

(1) Rodinnému příslušníkovi azyllanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení azylu nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení azylu podle § 12.

(2) Rodinným příslušníkem se pro účely sloučení rodiny podle odstavce 1 rozumí

- a) manžel azyllanta,
- b) svobodné dítě azyllanta mladší 18 let, nebo
- c) rodič azyllanta mladšího 18 let.

(3) Předpokladem udělení azylu za účelem sloučení rodiny manželku azyllanta je trvání manželství před udělením azylu azyllantovi.

Tímto dala částečně Česká republika legislativní podobu Závěrečnému aktu konference zplnomocněnců, kdy ačkoli nejsou prokázány důvody uvedené v § 12 zákona o azylu, může být určitému okruhu osob přiznán azyl na základě rodinných vazeb. Důvodová zpráva k § 13 uvádí:

„novela zavádí možnost pro orgán rozhodující v řízení o udělení azylu, aby posoudil rodinné vazby jako důvod pro udělení azylu. Smyslem nové úpravy je v souladu se stanoviskem vyjádřeným v Příručce Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky vyloučit situaci, kdy by obligatorní udělení azylu nejbližším příbuzným azyllanta bylo nedůvodné, např. rodinný příslušník azyllanta je státním příslušníkem jiného státu než azyllant, nachází se pod dostatečnou ochranou tohoto státu a pomoc ze strany mezinárodního společenství formou azylu by byla v tomto případě neodůvodněná nebo má možnost získat povolení k pobytu na území České republiky podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.“³⁶ Novela zachovává okruh osob, kterým může být na základě příbuzenského vztahu k azyllantovi azyl udělen, ačkoli v řízení o jejich žádostech nebyly zjištěny skutečnosti ve smyslu § 12 zákona o azylu. Cílem změny stávající úpravy je zamezit nežádoucímu „řetězení udělených azylů“ a tím vyloučit neopodstatněné poskytování ochrany formou azylu dalším okruhům příbuzných azyllanta. Zmírňuje se podmínka ve vztahu k uzavření manželství.

Zvláštní důvod udělení azylu se vztahuje pouze na manžela, děti nebo rodiče osoby, které byl udělen azyl z důvodu pronásledování za uplatňování politických práv a svobod nebo, která má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů, nebo které byl udělen azyl z humanitárních důvodů.

Azyl za účelem sloučení podle zákona o azylu rodiny není nárokem rodinného příslušníka ani uznaného azyllanta, a tudíž není ani tato forma azylu přímo

³⁰ Srov. Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, v souladu s Úmluvou z r. 1951 a s Protokolem z r. 1967 týkající se právního postavení uprchlíků, Doplňené vydání Ženeva, leden 1992, český překlad, str. 62, 63.

³¹ Tamtéž.

³² Tamtéž.

³³ Tamtéž.

³⁴ Tamtéž.

³⁵ Tamtéž.

³⁶ Srov. § 65 odst. 1(b) zákona o pobytu cizinců.

vymahatelná.³⁷ V takovém případě nepřiznáním statusu manželovi není dotčena manželka ve svých právech (protože jí zákon takové subjektivní oprávnění nepřiznává), ale nanejvýš ve svých zájmech. Proto – ani v případě, kdyby takové tvrzení se ukázalo pravdivým – by soud jí nemohl poskytnout ochranu, protože tu jsou tvrzena práva, která neexistují, resp. nepřislují jí. Je ve výlučné pravomoci správního orgánu, komu azyl za tímto účelem udělí.

Ačkoli zákonodárce použil v odstavci prvním institut neurčitěho správního pojmu – *v případě hodném zvláštního zřetele udělit* – diskreční pravomoc správního orgánu při naplňování obsahu tohoto neurčitěho pojmu, i vzhledem k mezinárodním závazkům ČR je velmi omezená. Neboť minimálně ve vztahu k členům uvedeným v odst. 2 jsou tato jejich práva „být spolu“ chráněna jak zákonem o rodině,³⁸ zákonem o sociálně-právní ochraně dětí,³⁹ Úmluvou o právech dítěte. Můžeme říci, že náš právní řád nedovoluje, aby nezletilé dítě nesdílelo práva vyplývající z právního postavení rodičů.⁴⁰ Úvahy nad důvody neudělení azylu tak mohou být pouze ve vztahu k cesační a exkluzivní klauzuli Úmluvy o právním postavení uprchlíků (obecné důvody neudělení azylu).

Zdá se, že neurčitý pojem – *v případě hodném zvláštního zřetele se udělit* – je absolutně nevhodně zvolený obrat, který jde proti logice podstaty derivovaných práv. Celé ustanovení by mělo vyznít ve prospěch žadatelů o udělení azylu, zvláště tam, kde se společně nalézají na území ČR. Z hlediska právní jistoty a principu nediskriminace je důvodné azyl udělit a pouze budou-li zjištěny důvody, pro které azyl nelze udělit, tak neudělit. Dalším nedostatkem je přílišná restriktce v taxativním výčtu rodinných příslušníků, který nejenže zapomíná např. na osoby závislé, sourozence (je velmi lehce představitelná situace, kdy nezletilé dítě získá azyl z humanitárních důvodů, jeho rodiče pak obdrží azyl za účelem sloučení rodiny, ale na jejich další děti již § 13 nepamatuje), ale tento výčet ani nereflektuje pojetí rodiny v českém právním řádu obecně.⁴¹ Pak

naprosto zbytečně, aby dostal svému závazku svévolně nerozdělovat rodinu, „musí“ správní orgán takovému osobám udělit azyl z humanitárních důvodů (§ 14), i když pravým účelem je sloučení rodiny.

Ustanovení by mělo být nově formulováno jako nárok žadatele, kdy je taxativně vypočtenému okruhu rodinných příslušníků odvozujících svůj rodinný vztah od cizince, jemuž byla poskytnuta ochrana formou azylu po splnění zákonem předvídaných podmínek automaticky poskytnuta ochrana stejná. A současně ponechána možnost i ostatním, jinak závislým osobám na osobě uprchlíka, z takovéto ochrany těžit. Zde ovšem už pouze v závislosti na správním uvážení.

Zákonodárce by si měl vzít za příklad ustanovení § 51–§ 53 zákona č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců,⁴² která asi nejlépe zohledňují současný trend v oblasti ochrany jednoty rodiny cizince.⁴³

6.2 REALIZACE SLOUČENÍ RODINY AZYLANTA S ČLEMEM POBYVAJÍCÍM MIMO ÚZEMÍ ČR

V celém právním řádu neexistuje speciálně upravená procedura sloučení rodin (žádost o sloučení rodiny) pro členy rodiny nacházející se mimo území ČR. Prakticky jsou tyto případy řešeny na základě obecných ustanovení zákona o pobytu cizinců, který je bytostně spjat se správním uvážením. Zákon ovšem částečně přihlíží ke specifickým uprchlického práva a zvýhodňuje postavení členů nukleární rodiny uznaného azylanta, zejména v konstrukci podmínek pro přiznání trvalého pobytu.

O povolení k trvalému pobytu je na zastupitelském úřadu ČR v zahraničí bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území oprávněn požádat cizinec, který o vydání tohoto povolení žádá z humanitárních důvodů nebo z jiných důvodů hodných zřetele, zejména je-li manželem či nezletilým dítětem azylanta či dítětem, které je závislé na péči azylanta, pokud nepožádá o přiznání azylu nebo byl v minulosti stát-

³⁷ Z rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 30. 3. 1998, č.j. 6 A 514/96–40 ani eventuálním pronásledováním manžela žalobkyně není ipso facto pronásledována jeho manželka.

³⁸ Srov. § 31 a násl. zákona č. 94/1963 Sb.

³⁹ Srov. § 1 a násl. zákona č. 359/1999 Sb.

⁴⁰ Srov. judikát Vrchního soudu v Praze č.j. 1A 504/98 ze dne 31. 5. 1999.

⁴¹ Pojem rodina není v žádném právním předpise obecně definován. Jednotlivé normy v souvislosti s konkrétní potřebou v podstatě vymezují, co pro svůj účel za rodinu považují. Za rodinu ve svém nejobecnějším smyslu lze považovat osoby, které spolu žijí ve společné domácnosti a jsou tzv. osobami blízkými. PAVLÍČEK, V. a kolektiv: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář, 2 díl Práva a svobody, 2 doplněné a podstatně rozšířené vydání, LINDE, Praha, 2002, str. 256–257.

⁴² Důvodem pro přijetí samostatného zákona bylo přijetí Směrnice Rady 2001/55/ES o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky toho plynoucími.

⁴³ V těchto ustanoveních zákona, který se předmětem své úpravy blíží nejbližší problematice azylového práva, je pro manžela, svobodné dítě mladší 18 let, rodiče cizince požívajícího dočasné ochrany mladšího 18 let a druha či družku za podmínky trvalého žití v době kdy nastaly skutečnosti odůvodňující poskytnutí dočasné ochrany, a jestliže by újmu kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní, sloučení rodiny pojato jako nárok. Ovšem ani další osoby blízké takovému cizinci nejsou z dočasné ochrany vyloučeny. U těchto se pak, ale nejedná o subjektivní právo, ale o uvážení orgánu, zda existuje důvod hodný zvláštního zřetele.

⁴⁴ Srov. § 69 zákona o pobytu cizinců.

ním občanem České republiky.⁴⁴ Náležitosti k žádosti o povolení k pobytu jsou pak omezeny pouze na fotografii, cestovní doklad, listinný doklad potvrzující účel pobytu na území, například oddací list, rodný list nebo jinou listinu dokládající příbuzenský vztah.⁴⁵ Na požádání zastupitelského úřadu nebo policie musí žadatel předložit lékařskou zprávu, že netrpí závažnou nemocí. O předložení lékařské zprávy lze ovšem požádat pouze v případě důvodného podezření, že závažnou nemocí trpí.

Nesplňuje-li žadatel ust. § 65 zákona pobytu cizinců, musí splnit obecné požadavky pro vstup dané zákonem o pobytu cizinců. V případě, že vízum není daným zastupitelským úřadem vystaveno, snaží se azylanti v České republice ve spolupráci s organizacemi zabývajícími se pomocí uprchlíkům a UNHCR získat pro řešení případu podporu českých státních orgánů, kterými jsou zejména Ředitelství cizinecké a pohraniční policie a Konzulární odbor Ministerstva zahraničních věcí, který je nadřízený orgán jednotlivých zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí. Nemohou-li žadatelé uhradit cestovní náklady vztahující se k příjezdu rodin azylantů, dělí se tyto náklady mezi UNHCR a Správu uprchlických zařízení.

7. ZÁVĚR

Vzhledem k tomu, že se smluvní strany Úmluvy o právním postavení uprchlíků zavázaly aplikovat vůči uprchlíkům národní standart ve věcech náboženského vyznání, autorských práv a průmyslového vlastnictví, základního vzdělání, veřejné pomoci a podpory, pracovního zákonodárství a sociálního zabezpečení a daňových předpisů,⁴⁶ doložku nejvyšších výhod v oblasti sdružování a zaměstnání, a vzhledem k existenci různých právních režimů zacházení s cizinci v jednotlivých národních rádech je žádoucí,⁴⁷ i jak plyne z doporučení, aby členové téže rodiny požívali stejného právního postavení jako uznany uprchlík. Český právní řád upravuje možnost sloučení rodiny jednak v oblasti derivovaného statusu a jednak na základě pobytových statusů, kde částečně zohledňuje specifika uprchlického práva. Největším nedostatkem v tomto ohledu je neexistence nároku na sloučení rodiny a příliš restriktivní vymezení okruhu rodinných příslušníků v § 13 zákona o azylu. Ačkoli je v praxi tento paragraf celkem bezproblémově aplikován, jeho normativní konstrukce neodpovídá současnému trendu v oblasti lidských práv.

⁴⁵ Srov. § 70 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁶ Srov. JÍLEK, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, MU-Brno, 1996, str. 89.

⁴⁷ Tamtéž.