



TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Univerzita Karlova v Praze

Fakulta sociálních věd
Institut sociologických studií
Katedra veřejné a sociální politiky

**PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE: SLUČOVÁNÍ RODIN MIGRANTŮ
ZE TŘETÍCH ZEMÍ**

DIPLOMANT: Anežka Holeňová

KONZULTANT: MGR. KAROLÍNA DOBIÁŠOVÁ

1. Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu

Ve své diplomové práci se budu věnovat fenoménu slučování rodin cizinců ze zemí mimo Evropskou unii. Toto téma, které je v evropském kontextu velmi živě řešeno, je aktuální i v našem prostředí. Pobytem za účelem sloučení rodiny se rozumí situace, kdy do cílové země přijíždí rodinný příslušník za tzv. sponzorem – dalším členem rodiny, který je v zemi již usídlen, aby zde žili společným životem. Tento typ migrace se v České republice drží na úplné špičce mezi ostatními účely pobytů - v roce 2012 bylo sloučení rodin důvodem pro 30,9% povolení k dlouhodobému pobytu, rok předtím dokonce pro 42,7% všech povolení. Můžeme zde vidět velmi strmý nárůst v těchto číslech – v roce 2010 to bylo 15,8%, rok předtím pouze 12,7%. (Zpráva 2013,2012,2011,2010)

Umožnit migrantům žít normálním rodinným životem je považováno za jednu z hlavních podmínek k jejich integraci do většinové společnosti. Poznatky neziskových organizací zabývajících se problematikou migrace potvrzují, že slučování rodin je pro tyto jedince velmi náročný a často organizačně složitý proces. Představuje jak pro sponzora (tedy cizince, co zde již pobývá) tak pro jeho rodinu, která se s ním má sloučit, značnou finanční i psychickou zátěž. Co se týče průběhu slučování rodin, české neziskové organizace úřady nejčastěji kritizují především kvůli překračování lhůt, které úřady na vyřizování žádostí mají, nebo za separátní vyřizování povolení k pobytu pro jednotlivé členy rodiny. (Migraceonline.cz 2013) Ve výzkumech prováděných v České republice se ukazuje, že o sloučení rodiny má zájem necelá polovina dotazovaných migrantů, kteří zde žijí bez rodinných příslušníků – tendence k slučování rodin se často liší podle země původu. (Schebelle, Horáková 2012 : 21-23)

Na problematiku migrace a na legislativu v této oblasti má velký vliv Evropská unie. Určité legislativní ukotvení práva na rodinný život se objevuje v české legislativě už v roce 1999 ale zásadní posun přichází právě až po vstupu do Evropské unie. Slučování rodin v tomto není žádnou výjimkou – současná legislativa v členských zemích je určena směrnicí o slučování rodin 2003/86/ES. Hlavním účelem této směrnice má být úprava legislativy o sloučení rodiny, ve snaze o ochranu rodiny a naplnění práva na rodinný život. Sloučení rodiny má být zároveň prostředkem k vytvoření sociálně kulturní stability a usnadnění procesu integrace do společnosti daného členského státu. Vyhláška ukládá právo na sloučení rodiny nejbližší rodině - tedy partnerům a nezletilým dětem migranta (včetně dětí v opatrovnictví). Na státech je ponecháno, jakým dalším členům rodiny bude umožněn vstup – prarodiče, zletilé děti atd. Členům rodiny s pobytem za účelem sloučení by

mělo být v zájmu integrace umožněno právní postavení nezávislé na právním postavení sponzora (tedy toho rodinného příslušníka, se kterým se slučují), přístup ke vzdělávání a na pracovní trh. Při slučování rodin má být rozhodováno v nejlepším zájmu nezletilých potomků. (Směrnice 2003/86/ES)

Vyhláška rovněž ukládá státům zákonné lhůty, do kterých musí být celý proces podání žádosti vyřízen a rovněž ponechává prostor pro nastavení podmínek pro vstup. To se později v Evropě ukazuje jako problematický aspekt celé věci – ačkoliv měla vyhláška sloužit primárně k dosažení určitého standardu pro rodiny cizinců, které za nimi do zemí EU přicházejí, členské státy využili možnosti tyto požadavky nastavit velmi restriktivně. Jde především o požadavky na doložení příjmu, bydlení, nebo nastavení délky doby, po kterou zde musí cizinec pobývat, než je mu sloučení s rodinou povoleno. Některé státy představily rovněž přísná předpříjezdová opatření jako je nutnost doložit jazykovou a kulturní znalost země. (Block, Bonjour, 2013)

V České republice jsou pravidla nastavena v porovnání se západními zeměmi jako je Nizozemí nebo Dánsko mírněji, určité změny však může přinést schválení nových cizineckých zákonů (Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky), které představují zpřísnění pro všechny druhy migrace, včetně migrace rodinné. Nový návrh zákona například požaduje doložit příjem, který má činit v případě, že jsou s cizincem posuzovány další dvě osoby, desetinásobek existenčního minima (cca 22 000 Kč), dále například počítá se zavedením adaptačně integračních kurzů, které bude muset cizinec absolvovat.

2. Teoretická východiska

2.1. Europeizace

Jedním z přístupů, který se pokouší objasnit vývoj legislativy v členských státech je koncept europeizace. „*Použití tohoto termínu je stále diskutované a velmi široké – používá se buď jako popis implementace evropské legislativy, nebo v širším slova smyslu k zachycení a popsání posunu politik a učení v rámci Evropské unie. Koncept Europeizace je rovněž používán k popisu posunu určitého paradigmatu politiky z úrovně národního státu na úroveň EU. Dále se používá k popsání efektu na úrovni států a případných dopadů na diskurz, identity, struktury a politiku na národní úrovni.*“ (Dyson and Goetz 2002)

Rozšiřování pravomocí Evropské unie přirozeně vede k posílení vlivu na legislativu

členských států. Europeizace rozlišujeme dva druhy. Je to europizace vertikální – při té dochází k určité „komunikaci“ států s orgány EU. Tato komunikace probíhá buď ve směru od členských států k EU (tzv. up-loading) zde se jedná o snahu prosazovat své zájmy u jejich aktérů, nebo ve směru od EU k členským státům (downloading) – pomocí ovlivňování politik a veřejné diskuze. Horizontální europizace představuje komunikaci mezi státy, kdy dochází ke sdílení zkušeností, dobré praxe a využívání politik jiných států v argumentaci v politickém boji. Obzvlášť viditelným se v tomto směru stává například odkazování médií na výroky politiků, kampaně, nebo kauzy v jiných členských zemích. Tak může docházet k přejímání politik, které jsou v podstatě v rozporu s cíli prosazovanými EU. (Jacobs 2011)

V západní Evropě můžeme tento trend pozorovat právě i v přijímání nových opatření v rámci migrační politiky. Jacobs poukazuje na to, že vznik sítí a platform pro sdílení zkušeností s migrační politikou umožňuje porovnávat a učit se z opatření ostatních zemí. Ačkoliv EU implicitně prohlásila, že směrnice nemají za cíl sladování zákonů jednotlivých států, díky horizontální europizaci k němu stejně dochází. (Jacobs, 2011) Stejně tak na problematice migrace a to konkrétně i na slučování rodin můžeme vidět další způsob projevu europizace – konkrétně přenesení tohoto problému z úrovně národního státu (kde by mohla být restriktivní opatření těžko k prosazení) na úroveň Evropské unie, kde se státům podařilo vyjednat pro ně příznivější podmínky.

2.2. Teorie sociální konstrukce cílových populací

Teorie sociální konstrukce cílových populací vzniká v 80. letech a představuje nový způsob, jak vysvětlovat to, proč veřejné politiky selhávají v plnění svých funkcí. V praxi často dochází k tomu, že veřejná politika nedokáže řešit společenské problémy, nezvládá dostatečně podporovat demokratické instituce nebo ve výsledku podporuje nerovné občanství.

Sociální konstrukce cílových populací vychází z představy, že ačkoliv si jsou v demokratické společnosti všichni jedinci rovni před zákonem, v praxi jsou určitým skupinám populace distribuovány spíše benefity, než břemena nebo tresty a jiným právě naopak. Konstrukce různých skupin není spojena pouze s politickou mocí, kterou většinou tvoří dostupné finanční zdroje a politický kapitál, ale je zde důležitá i určitá image, kterou daná skupina má. To, jaká politika bude na danou skupinu cílená a co se jí bude dostávat se odvíjí právě od její politické moci a zároveň od její pozitivní nebo negativní konstrukce. To vede politiky k zvýhodnění především těch skupin, od kterých očekávají podporu a které je zároveň díky pozitivní konstrukci společensky přijatelné nebo žádoucí podporovat. (Shneider, Ingram 1993) (Sabatier 2007)

Policy design má rovněž dlouhodobý vliv na identitu cílových populací a jejich politickou

orientaci a participaci. Negativně konstruované skupiny bývají méně politicky aktivní – je to ovlivněno například nastavením pravidel pro participaci nebo zkušenostmi dané populace se státními orgány, policií atd.

Teorie sociální konstrukce cílových populací pracuje s rozdělením daných skupin podle množství moci, kterou disponují a pozitivní nebo negativní konstrukce. První skupinou jsou tzv. Advantaged – jedná se o skupinu s velkou politickou mocí a zároveň pozitivní konstrukcí. Příslušníkům těchto skupin budou plynout spíše benefity, než postihy a zákazy. Budou také ze všech skupin nejlépe informováni o tom, na co mají nárok a bude jim poskytnuto mnoho způsobů, jak participovat. Jsou to skupiny, jejichž podpora se zákonodárcům a tvůrcům politik vyplatí, jelikož mají schopnost vytvářet značný politický kapitál. Politiky směřované jako podpora těmto skupinám budou často prezentované jako určitý národní zájem a budou tak i vnímané společností. Druhou skupinu tvoří tzv. Contenders. Tyto skupiny mají velkou politickou moc, ale jsou vnímány negativně. Od toho se musí odvíjet i způsob jejich podpory – benefity jim nejsou distribuovány příliš viditelnou cestou, ale jsou spíše dobře ukryty v legislativě, jelikož jejich explicitní podpora by pro politiky nevypadala v očích veřejnosti příliš dobře. K těmto skupinám budou směřovat tresty spíše vyjádřené ve formě kritiky, reálné tresty budou většinou těžko vymahatelné. Třetí skupinu tvoří dependents – jedná se o skupinu s pozitivní konstrukcí, ale malou politickou mocí. Podpora ze strany zákonodárců je společensky žádoucí, ale díky malému množství politického kapitálu těchto skupin bude podpora spíše vyjádřena symbolicky – sympatií nebo lítostí. Benefity, které tyto skupiny budou dostávat nebudou příliš velké, ale o to víc bude potřeba o nich mluvit a vyzdvihoval je. Investice do nich nebudou tak velké, jako u advantaged skupin, jelikož se tyto skupiny příliš nepodílí na tvorbě bohatství, benefity budou většinou testované. Poslední skupinu tvoří deviants – skupiny bez politické moci a vlivu a zároveň s negativní konstrukcí. Tyto skupiny budou příjemci neúměrného množství trestajících politik a břemen a téměř žádných benefitů. Stávají se stále častěji terčem politiků a je jim dáváno za vinu mnoho společenských problémů, jejichž příčiny jsou však často dány mnohem širšími souvislostmi. Trestající politiky dopadající na tyto skupiny získávají politikům velké množství politického kapitálu. Tyto skupiny mají obecně velmi malé zastání ve veřejné debatě. Diagram níže ukazuje příklady jednotlivých skupin a jejich rozložení podle moci a konstrukce.

FIGURE 1
Social Constructions and Political Power: Types of Target Populations

		Constructions	
		Positive	Negative
Power	Strong	Advantaged The elderly Business Veterans Scientists	Contenders The rich Big unions Minorities Cultural elites Moral majority
	Weak	Dependents Children Mothers Disabled	Deviants Criminals Drug addicts Communists Flag burners Gangs

(Zdroj : Shneider, Ingram 1993)

V českém prostředí můžeme v poslední době sledovat velký nárůst ve snahách negativně konstruovat právě skupinu migrantů a to ze strany politických subjektů napříč celým spektrem. Ukazuje se, že vymezování se vůči cizincům může v České republice představovat téma, které má vliv na získávání politických bodů.

3. Cíle diplomové práce

Cílem mojí diplomové práce bude popsat současnou politiku slučování rodin migrantů v České Republice, její dopady na život migrantů a jejich rodin a případné slabiny tohoto procesu. Pokusím se blíže popsat fungování a vývoj opatření upravujících slučování rodiny a vysvětlit, co mohlo nejvíce ovlivnit jejich vznik a jakou roli v něm hraje obraz, který si o migraitech utváříme.

4. Výzkumné otázky a hypotézy

Výzkumné otázky :

- Jaká je současná politika upravující slučování rodin v ČR a jak přísná jsou daná pravidla v kontextu politik jiných států EU ?
- Jaké dopady má nastavení politiky slučování rodin migrantů na samotnou cílovou populaci?
- Jaké jsou klíčové problémové oblasti slučování rodin migrantů v ČR?
- Jak jsou vnímáni migranti jako cílová skupina veřejné politiky?

5. Metody a prameny

V diplomové práci budu využívat více typů dat. Jednak data primární, jejichž zdrojem bude z části výzkum o slučování rodin migrantů, prováděný v rámci pomocné vědecké činnosti. Tato data by mi měla pomoci osvětlit průběh procesu slučování rodiny a následný život v České Republice z pohledu migrantů. Druhou částí výzkumu budou polostrukturované rozhovory s experty na danou problematiku jak z neziskových organizací, tak ze státního sektoru. K pochopení sociální konstrukce migrantů a jejích dopadů na tvorbu legislativy by mi rovněž mohly pomoci přepisy projednávání souvisejících zákonů a rovněž mediální výstupy zabývající se tímto tématem. Tato data budu zpracovávat v Atlasu, nebo jiném programu určeném na práci s kvalitativními daty. Zdrojem sekundárních dat mi budou především veřejně dostupné statistiky o migraci, výzkumy veřejného mínění a případné zahraniční studie na téma slučování rodin.

6. Předpokládaná struktura diplomové práce

- 1) Úvod
- 2) Teoretická východiska
- 3) Metody
- 4) Deskriptivní část
- 5) Analytická část
- 6) Závěry

7. Základní literatura k tématu

BLOCK, Laura a Saskia BONJOUR. *Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands. European Journal of Migration and Law* [online]. 2013, č. 15, s. 203-224 [cit. 2014-05-13].

ČIŽINSKÝ, Pavel a Eva HOLÁ. Návrh nového cizineckého zákona: zpřísnění pro každého.

In: www.migraceonline.cz [online] 2013. [cit.2014-04-13]. Dostupné z:<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navrh-noveho-cizineckeho-zakona-zprisneni-pro-kazdeho#a0>

DYSON, K. (2002), *'Introduction: EMU as Integration, Europeanization and Convergence'*, in: Dyson, K. (ed), *European States and the Euro*, Oxford: Oxford University Press.

Komentář k debatě „Právo na rodinný život vs. migrační kontrola“. Migraceonline.cz [online] 2013 [cit. 2014-03-15]. Dostupné z : <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/komentar-k-debate-pravo-na-rodinny-zivot-vs-migracni-kontrola>

JACOBS, D. „*The impact of substate nationalism and 'horizontal' Europeanization on migration policy: the case of family reunification in Belgium.*” Conference paper for the Barcelona Conference ‘Council for European Studies’ [online]. 2011. [cit. 2014-05-13]. Dostupné z: <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/91454/1/CESBarcelonaJacobs.pdf>

SABATIER, P. A. *Theories of the policy process*. 2nd ed. Boulder, Colo.: Westview Press, c2007, vi, 344 p. ISBN 08-133-4359-3.

SCHEBELLE, D., HORÁKOVÁ, M. *Bariéry integračního procesu reflexí cizinců z třetích zemí*. [online]. 1. vyd. Praha: VÚPSV, 78 s., [43] s. obr. příl [cit. 2014-05-15]. ISBN 978-807-4161-124.

SCHNEIDER, A., INGRAM H. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American Political Science Review* [online]. 1993, vol. 87, issue 2, s. 334-348 [cit. 2014-05-18].

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. *republikyrepublikyrepubliky*

V Praze dne

Konzultant: Mgr. Karolína Dobiášová

Podpis:

Diplomant:

Podpis: