

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Anežka Holeňová

Slučování rodin migrantů ze třetích zemí

Diplomová práce

Praha 2016

Autor práce: **Bc. Anežka Holeňová**

Vedoucí práce: **Mgr. Karolína Dobiášová**

Rok obhajoby: 2016

Bibliografický záznam

HOLEŇOVÁ, Anežka. *Slučování rodin migrantů ze třetích zemí*. Praha, 2016. 75 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií. Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce Mgr. Karolína Dobiášová.

Abstrakt

Práce řeší problematiku slučování rodin migrantů ze třetích zemí. Sloučení rodiny patří v České republice dlouhodobě k nejvíce zastoupeným důvodům pro žádost o dlouhodobý pobyt. Pozornost je v práci věnovaná především rodinám, ve kterých jsou sponzor i partner oba ze země mimo EU. Práva a povinnosti těchto osob zásadně ovlivnila směrnice o sloučení rodin 2003/86/ES, implementovaná do českého práva v roce 2005. Druhou skupinou, které se práce dotýká, jsou migranti ze třetích zemí, slučující se s občanem České republiky nebo jiného státu EU. Práce nabízí rozbor současné legislativy upravující slučování rodin. S pomocí rozhovorů s migranty, kteří procesem prošli, zkoumá dopad opatření na jejich zkušenost se slučováním. Text se dále pokouší o explanaci současné podoby a vývoje migrační politiky, zaměřené na slučování rodin. K tomuto účelu využívá analýzu veřejně politických dokumentů, stenoprotokolů z projednávání souvisejících zákonů a volebních programů politických stran.

Abstract

This thesis deals with the topic of family reunification of third countries immigrants. Whole work is focused mainly on families with all family members coming from non-EU country. Rights and obligations of this group are highly influenced by the EU directive on family reunification 2003/86/ES, implemented into Czech law in 2005. Second group, which is discussed in the work, are families with one member being Czech or EU national and the other family members from non-EU countries. This work examines current legislative, which influences family reunification and examines its consequences on immigrants experience through the whole reunification process and their life – based on semi structured interviews. The main aim of this work is to explain current family reunification legislative and its development, using policy documents, stenographic protocols from debates of members of the legislature or election programs.

Klíčová slova

slučování rodiny, rodinná migrace, dlouhodobý pobyt, sociální konstrukce, europeizace

Keywords

family reunification, family migration, long term residence permit, social construction, europeanisation

Rozsah práce: 128 530 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. 1. 2016

Anežka Holeňová

Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucí mé diplomové práce, Mgr. Karolíně Dobiášové, za všechnu pomoc, rady a především za vstřícný přístup. Poděkovat bych rovněž chtěla všem respondentům a expertům za jejich ochotu a věnovaný čas. V neposlední řadě patří díky mnoha milým blízkým lidem, kteří mi jakkoliv pomohli nebo poradili a především se mnou měli po celou dobu psaní diplomové práce svatou trpělivost.

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: Bc. 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

republiky 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. (Čížinský, Holá 2013)

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 posunů 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 europeizace 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 europeizace 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 europeizaci k němu stejně dochází. (Jacobs, 2011) Stejně tak na problematice migrace a to konkrétně i na slučování rodin můžeme vidět

další způsob projevu europeizace – 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

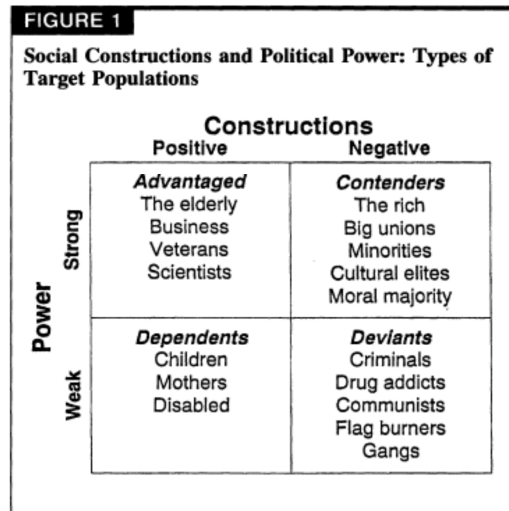
Teorie sociální konstrukce cílových populací vzniká v 80. letech a představuje nový způsob, jak vysvětlovat to, proč veřejné politiky selhávají v plnění svých funkcí. V praxi často dochází k tomu, že veřejná politika nedokáže řešit společenské problémy, nezvládá dostatečně podporovat demokratické instituce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



(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 jejich 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. and Goetz, K. (Draft 11 March 2002), *Germany and Europe: Beyond Congruence*, presented at Germany and Europe: A Europeanised Germany? Conference British Academy.

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.

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

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2012. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. 2013

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. 2012

Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. Ministerstvo vnitra ČR. [online]. 2011

V Praze dne

Konzultant: Mgr. Karolína Dobiášová

Podpis:

Diplomant:

Podpis:

Obsah

ÚVOD	1
1. CÍLE PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY	2
2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA PRÁCE	2
2.1. TEORIE EUROPEIZACE	2
2.2. TEORIE SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH POPULACÍ.....	4
3. METODY A PRAMENY	6
3.1. OBSAHOVÁ ANALÝZA DOKUMENTŮ	7
3.2. ROZHOVORY S MIGRANTY.....	7
3.3. SYSTEMATIZUJÍCÍ EXPERTNÍ ŠETŘENÍ.....	9
4. MIGRAČNÍ POLITIKA NA ÚROVNI EU	10
5. SLUČOVÁNÍ RODIN MIGRANTŮ V ČR V KONTEXTU EU	13
6. SLUČOVANÉ RODINY V ČR	18
7. POSTOJ ČESKÉ VEŘEJNOSTI K MIGRANTŮM	20
8. IMPLEMENTACE SMĚRNICE 2003/86/EC DO ČESKÉ LEGISLATIVY	22
8.1. ŠÍŘE POJETÍ RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA	22
8.2. VĚK SLUČOVANÉHO ČLENA RODINY.....	23
8.3. POVINNOST DOLOŽIT POTVRZENÍ O FINANČNÍ SITUACI	23
8.4. POVINNOST DOLOŽIT ZAJIŠTĚNÍ UB YTOVÁNÍ.....	24
8.5. POVINNOST DOLOŽIT ZAJIŠTĚNÍ ZDRAVOTNÍHO POJIŠTĚNÍ	24
8.6. POŽADAVEK NA SAMOSTATNÝ POBYT NA ÚZEMÍ PŘED ŽÁDOSTÍ O SLOUČENÍ.....	24
8.7. INTEGRAČNÍ OPATŘENÍ.....	25
9. VÝZKUMY SLUČOVÁNÍ RODIN V ZAHRANIČÍ	26
10. VYUŽITÍ TEORIE SOCIÁLNÍ KONSTRUKCE CÍLOVÝCH POPULACÍ V ANALÝZE MIGRAČNÍCH TÉMAT	28
11. RODINY IMIGRANTŮ JAKO CÍLOVÁ SKUPINA VEŘEJNÉ POLITIKY	30
11.1. NOVÉ CIZINECKÉ ZÁKONY.....	36
11.2. OBRAZ MIGRANTŮ VE VOLEBNÍCH PROGRAMECH POLITICKÝCH STRAN	39
11.3. VYUŽITELNOST TEORIE SOCIÁLNÍCH KONSTRUKCÍ CÍLOVÝCH POPULACÍ NA PROBLEMATIKU RODINNÉ MIGRACE V ČR.....	41
12. EUROPEIZACE ČESKÉ MIGRAČNÍ POLITIKY	43
13. ZKUŠENOST MIGRANTŮ V ČR S DOPADY POLITIKY SLUČOVÁNÍ RODIN	44
13.1. ADMINISTRATIVNÍ NÁROČNOST A BYROKRACIE	44
13.2. DOKLÁDÁNÍ PŘÍJMU	49
13.3. ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ.....	50
13.4. BYDLENÍ	52
13.5. RODINY OBČANŮ EU.....	53
14. ZÁVĚR	56
15. SUMMARY	59
16. POUŽITÁ LITERATURA	61
19. SEZNAM PŘÍLOH	70
20. PŘÍLOHY	71

Úvod

Migrační politika České republiky je téma, kterému je věnována zvyšující se pozornost jak médií, tak široké veřejnosti. Ačkoliv současné debaty o imigraci do Evropy souvisí především s problematikou uprchlictví, dá se očekávat, že v budoucnu mohou přinést změny i do legislativy upravující podmínky pobytu ostatních migrantů.

Na následujících stránkách této diplomové práce se věnuji slučování rodin migrantů, kteří do naší vlasti přicházejí ze zemí mimo prostor Evropské unie, Norska, Islandu a Švýcarska. V praxi se jedná o model, kdy se jeden člen rodiny, který na našem území již pobývá a pracuje, studuje nebo podniká (tzv. sponzor), slučuje s dalšími rodinnými příslušníky. Osoby, využívající tento typ pobytu, představují svým počtem poměrně významný migrační proud. Pro sloučení rodiny platí celá řada podmínek, které jsou blíže rozebrány dále v práci, při jejichž splnění má přesně definovaný okruh rodinných příslušníků na sloučení nárok. Možnost žít běžným rodinným životem je mnoha odborníky chápána jako zásadní stavební kámen pro jednodušší integraci cizince do většinové společnosti dané země. Dlouhodobé odloučení od rodiny je pro migranty emočně náročné, i když ho celá řada z nich z mnoha racionálních důvodů – více pracovních příležitosti v cílové zemi, výše výdělku, nižší náklady v zemi původu atd. volí dobrovolně. Pro ty migranty, kteří by si společný život v cílové zemi přáli, ale nedokáží projít procesem slučování a splnit dané podmínky, je pak odloučení nedobrovolné a o to více stresující.

Situace těchto rodin v České republice není tak dramatická, jako v jiných evropských státech, přesto nás bezpochyby mohou zarazit v některých ohledech poměrně přísná pravidla, určující podobu svazku, kterému je stát ochoten status sloučení rodiny přiznat. Práce si klade za cíl osvětlit, jaké vlivy mají na podobu politiky slučování největší dopad. Dále se pokouším přiblížit podmínky, které náš systém nastavuje pro příchod a další život nemalého procenta cizinců, kteří k nám každoročně přicházejí, stejně jako reálný dopad těchto opatření na jejich život a zkušenost z procesu slučování rodiny.

1. Cíle práce a výzkumné otázky

Cílem mé diplomové práce je vysvětlit současnou politiku slučování rodin migrantů v České republice, její dopady na život migrantů a jejich rodin a případné slabiny procesu slučování. V práci se pokouším blíže popsat fungování a vývoj opatření upravujících slučování rodiny a vysvětlit, co mohlo nejvíce ovlivnit jejich podobu.

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 skupinu?
- Jaké jsou klíčové problémové oblasti slučování rodin migrantů v ČR?
- Jak jsou vnímáni migranti jako cílová skupina veřejné politiky?

2. Teoretická východiska práce

V následujících kapitolách bych chtěla hledat odpověď na výzkumnou otázku, co nejvíce ovlivňuje podobu politiky rodinné migrace v ČR. Pokusím se přiblížit dva teoretické koncepty, o kterých se domnívám, že by mohly s osvětlením vzniku politiky pomoci. Prvním z těchto teoretických konceptů je tzv. teorie europeizace, druhým pak teorie sociální konstrukce cílových populací. Pro samotnou analýzu je v práci klíčová právě druhá zmiňovaná teorie, poznatky teorie europeizace využívám především v diskuzi závěrů, u obou teorií je rovněž řešeno jejich předchozí využití v studiích s migračními tématy.

2.1. Teorie 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 posunů 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 diskurs, identity, struktury a politiku na národní úrovni.“ (Dyson, Goetz 2002 cit. dle Howell 2004: 4) V kontextu imigrační politiky se právě dimenze posouvání národní politiky na evropskou úroveň, nebo její sladování, používá nejčastěji. Vzhledem k tomu, že se v práci zaměřuji především na tvorbu národní politiky, v textu pro mě budou stěžejní dopady europeizace ve smyslu ovlivňování národní politiky EU a ostatními státy, jejíž principy jsou vysvětleny dále.

Rozšiřování pravomocí Evropské unie přirozeně vede k posílení vlivu na legislativu členských států. Europeizace rozlišujeme dva druhy. Je to europeizace vertikální – při té dochází k určité „komunikaci“ států s 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 institucí, nebo ve směru od EU k členským státům (downloading) – pomocí ovlivňování politik a veřejné diskuze. K downloadingu ve vertikální europeizaci dochází ve třech krocích. Prvním krokem je vývoj příslušných opatření na úrovni EU, druhým je vytváření tlaku na adaptaci politik členských států a třetím krokem je proces ukončen adaptací národní politiky na politiku Evropské unie. (Ette, Faist 2007: 8) Horizontální europeizace představuje komunikaci mezi státy, kdy dochází ke sdílení zkušeností, dobré praxe a využívání politik jiných států v argumentaci v politickém boji. Obzvláště 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: 11-12) Této dimenzi se odborná literatura věnuje podstatně později než vertikální europeizaci, krom pojmu horizontální europeizace se pro ní ustálilo rovněž pojmenování cross loading. Svoji definici cross loadingu předkládá jako jedna z prvních Claudia Major v roce 2005, podle níž tento termín popisuje „... *přenos nápadů, norem a cest, jakými lze věci dělat, které si bereme a vyměňujeme s evropskými sousedy, domácími subjekty nebo jinými oblastmi veřejné politiky. Pokud to zjednodušíme – nejedná se jen o změnu díky Evropě, ale rovněž uvnitř Evropy.*“ (Major 2005: 186)

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 legislativy

jednotlivých členských států, díky horizontální europeizaci k němu stejně dochází. (Jacobs, 2011) Stejně tak na problematice migrace a to konkrétně i na slučování rodin můžeme vidět další způsob projevu europeizace – 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. Na evropské úrovni nejsou představitelé státu, vyjednávající o migrační politice, omezováni rámcem národní politiky, nemusí čelit opozici politiků z jiných stran, kolegům z ministerstev ani tlakům skupin, které migranty podporují. Příklon ke snaze řešit tyto otázky v arénách, kde rozložení sil hraje spíše v jejich prospěch, nastal poprvé na přelomu 70. a 80. let, kdy se začaly objevovat ve větší míře překážky v prosazování restriktivních politik na národní úrovni. (Guiraudon 2000; 251–252).

2.2. Teorie sociální konstrukce cílových populací

Teorie sociální konstrukce cílových populací vzniká v 80. letech a představuje nový způsob, jak vysvětlovat, 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 trestající politiky 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: 334)

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. Ingram i Schneider se pokouší řešit i změnu konstrukcí a politik, kde vidí jako hlavní hybatel určité externí události, které mohou fungovat jako spouštěč změny konstrukce. (Shneider, Ingram 2005: 8)

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 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 se těmto skupinám budou dostávat, nebudou příliš velké, ale o to víc bude potřeba o nich mluvit a vyzdvihovat je. Investice do nich nebudou tak vysoké, 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 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. (Shneider, Ingram 1993: 336-338) Diagram níže ukazuje příklady jednotlivých skupin a jejich rozložení podle moci a konstrukce.

Tabulka 1: Diagram konstrukce-moc různých cílových skupin

	Konstrukce	
	Pozitivní	Negativní
Velká moc	Advantaged Senioři Podnikatelé Veteráni Vědci	Contenders Nejbohatší Odbory Minority Kulturní elity
Malá moc	Dependents Děti Matky Zdravotně postižení	Deviants Zločinci Závislí na drogách Komunisté Gangy

(Zdroj: Autorka, podle Shneider, Ingram 1993: 334)

3. Metody a prameny

V diplomové práci využívám více typů různých dat. Jednak data primární, jejichž zdrojem je především výzkum o slučování rodin migrantů, prováděný v rámci pomocné vědecké činnosti. Tato data mi pomohla osvětlit průběh procesu slučování rodiny a následný život v České Republice z pohledu migrantů. K pochopení sociální konstrukce migrantů a jejich dopadů na tvorbu legislativy mi rovněž pomohlo využití přepisů projednávání souvisejících zákonů, stejně jako veřejně politické dokumenty na tato témata a volební programy politických stran. K doplnění získaných poznatků a k osvětlení některých nejasností jsem oslovila několik expertů na problematiku migrace.

Zdrojem sekundárních dat jsou především veřejně dostupné statistiky o migraci (například zprávy o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky, poskytované na stránkách MPSV, reporty European Migration Network, data z ČSÚ atd.), výzkumy veřejného mínění (například výzkumy postojů občanů ČR k cizincům, které provádí každoročně CVVM) a případně různé zahraniční studie na

téma slučování rodin (například reporty jednotlivých zemí z Family Reunification project), odborné články atd.

3.1. Obsahová analýza dokumentů

Jako prostředek k identifikaci způsobu, jakým jsou migranti jako cílová skupina veřejné politiky konstruováni, se mi jeví jako vhodná metoda k využití obsahová analýza. Obsahová analýza se věnuje zkoumání textů a jiného materiálu, kterému lze obecně přiřkládat určitý význam. Text je v tomto pojetí chápán jako médium, někým vytvořené proto, aby to neslo určitý význam, který bude předán někomu jinému. Díky tomu lze do obsahové analýzy zahrnovat velké množství různých materiálů – od běžných dokumentů, přes mapy nebo symboly. Kvalitativní obsahová analýza je pro zkoumání tohoto typu vhodná, jelikož nám umožní postihnout kontext, ve kterém se sdělení vyskytují. (Krippendorff 2004: 18-19)

Analýzu provádím na veřejně politických dokumentech a prepisech projednávání zákonů spojených s problematikou migrace, abych pochopila, jak migranty konstruují naši političtí představitelé. Ze stejného důvodu do analýzy zahrnuji rovněž programy politických stran, které jsou aktuálně (rok 2014) zastoupeny v poslanecké sněmovně. Při analýze se zaměřuji na způsob, jakým jsou migranti konstruováni a rovněž na to, jestli lze vypočítat rozdílnou konstrukci u těch migrantů, kteří jako důvod svého příchodu do země volí sloučení rodiny.

3.2. Rozhovory s migranty

Rozhovory probíhaly v časovém období podzim 2014 – podzim 2015. Většina rozhovorů byla uskutečněna v rámci výzkumu Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí o slučování rodin migrantů, na kterém jsem participovala pod vedením své konzultantky v rámci pomocné vědecké činnosti. Zmíněný výzkum byl součástí širšího projektu „Indikátory integrace cizinců z třetích zemí v ČR“¹ Podílela jsem se na přípravě scénáře rozhovorů (viz příloha č. 1), později pak jako jeden z tazatelů na sběru dat, prepisu rozhovorů a jejich překladu z anglického jazyka. Po skončení výzkumu jsem na podzim 2015 již sebraná data doplnila ještě o dva další rozhovory. Data získaná z rozhovorů jsem podrobila vlastní analýze. V rámci výzkumu bylo provedeno 13

¹ Projekt byl finančně podporován z Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí.

rozhovorů – osm z nich s migranty, kteří se slučovali s občanem třetí země, pobývajícím na území ČR, šest s osobami, které se slučovali s občanem ČR nebo jiného státu EU. Respondenti nejčastěji hovořili o slučování s partnerem, několik o slučování potomků nebo rodičů, případně o více členech rodiny. Rozhovory probíhaly nejčastěji se samotným slučovaným členem rodiny, v několika případech je respondentem sponzor (vyznačeno v tabulce), nebo oba rodinní příslušníci.

Délka rozhovorů se pohybovala v rozmezí 30 – 45 minut v závislosti na tom, jaké zkušenosti respondent popisoval, jestli se setkal s nějakou zásadní krizovou situací apod. Témat, kterých se rozhovor dotýkal, bylo mnoho – vzhledem k tomu, že rozhovory nevznikaly primárně jako podklad pro tuto diplomovou práci, byl jejich tematický záběr podstatně širší – krom zkušeností s procesem slučování, bariérami v procesu, se zdravotním pojištěním atd., které blíže analyzuji v navazujících částech práce, se rozhovory dotýkali takových témat, jako je například zkušenost s majoritou a případnou diskriminací, vzdělávání dětí, trávení volného času nebo plány rodiny do budoucna.

V rámci dodržení etiky výzkumu byla se všemi respondenty předem diskutována možnost pořizování zvukového záznamu a rovněž byli informováni o způsobu zpracování pořízených dat. Striktní dodržování požadavků respondenta na anonymizaci a případné nepořizování záznamu je v tomto případě extrémně důležité, jelikož mnozí z respondentů pociťují velkou nejistotu vyplývající z jejich statusu migranta a bojí se například odpovídat v případě nahrávání rozhovoru. Z rozhovorů s respondenty, kteří si pořizování audiozáznamu nepřáli, jsou vyhotoveny terénní poznámky.

Všechny pořízené audio záznamy byly přepsány a následně analyzovány. Data z rozhovoru jsem zpracovávala s využitím postupů tematické analýzy. (Ritchie, Lewis 2003) Nejprve jsem procházela a pročetla každou výpověď respondenta zvlášť, přičemž jsem se snažila identifikovat a označit témata, která se v rozhovoru vyskytovala. Po pečlivém prostudování a okódování výroků jsem mohla identifikovaná témata zobecňovat, nadřazovat jim širší kategorie a dále zkoumat jejich vzájemné vztahy. K práci s daty a jejich analýze jsem využila MS Excel, který mi umožnil vytvořit přehlednou mapu výroků respondentů podle témat, která se v nich vyskytují.

Tabulka 2: Charakteristika respondentů a jejich vztahů

Respondent	Země původu slučovaného partnera/rodinného příslušníka	Země původu rodinného příslušníka - sponzora (EU/třetí země)	Pohlaví respondenta
R1	Ukrajina	třetí země	žena
R2	Uzbekistán	třetí země	žena
R3	Rusko	EU	žena
R4	USA	EU	muž
R5	Indie	třetí země	muž
R6	Ukrajina	třetí země	žena
R7	Ukrajina	třetí země	žena
R8	Makedonie	třetí země	žena
R9	Rusko	třetí země	muž
R10	Ukrajina	EU	žena
R11	Vietnam	EU	žena + muž
R12	Vietnam	třetí země	žena
R13	Mexiko	EU	žena + muž
R14	USA	EU	muž + muž
R15	Pákistán	třetí země	muž

(Zdroj: Autorka)

3.3. Systematizující expertní šetření

K zmapování názorů a zkušeností expertů jsem v práci využívala systematizujícího expertního šetření (Flick 2009: 166-167), které jsem prováděla formou polostrukturovaných rozhovorů. Tento typ šetření je pro moji práci vhodný, vzhledem k tomu, že experty využívám především jako zdroj lepšího vhledu do problematiky migrační politiky České republiky a jejích změn, jelikož některé souvislosti jsou s pomocí pouhé analýzy dokumentů jen těžko pochopitelné. Expertní šetření je v práci tedy využito jako doplněk k předchozí obsahové analýze dokumentů a tematické analýze rozhovorů s migranty. Kvůli rozhovorům jsem oslovila experty, kteří se migrační problematice dlouhodobě věnují a mají rozsáhlé zkušenosti z praxe. Experty

jsem oslovovala na základě doporučení vedoucí práce, doporučení dalších expertů na českou migrační politiku, nebo na základě studia podkladů pro diplomovou práci.

Rozhovory probíhaly klasicky “face to face” nebo telefonicky - dle možností oslovených expertů, podle předem připraveného scénáře (viz příloha č. 2). Respondenty jsem obeznámila se způsobem využití získaných dat a získala jsem od nich souhlas s nahráváním celého rozhovoru. Záznamy rozhovorů jsem následně přepsala, abych s nimi mohla dále lépe pracovat.

Tabulka 3: Seznam dotázaných expertů a jejich charakteristiky

	Jméno experta	Pole působnosti experta
E1	Marie Jelínková	výzkum migrace, akademická sféra
E2	Lucie Trlifajova	neziskový sektor, výzkum migrace
E3	Selma Muhič Dizdarevič	neziskový sektor, akademická sféra

(Zdroj: Autorka)

4. Migrační politika na úrovni EU

Migraci ovlivňuje mnoho různých politik – ne všechny musí být nutně cílené přímo na imigranty. Velký vliv na podobu migračního proudu bude pravděpodobně mít politika upravující fungování trhu práce, makroekonomické politiky nebo nastavení sociální politiky dané země. Ty mohou ovlivnit především to, jestli je země pro migranty atraktivní a při rozhodování, zda tuto zemi zvolí, budou hrát v mnoha případech větší roli, než politiky cílené přímo na migranty. Migrační politika země má za cíl určitým způsobem upravovat podobu a objem migračního proudu. Může se jednat například o snahu přitáhnout žádoucí typ migrantů a naopak odradit od vstupu jiné. Často se migrační politiky snaží například o omezení různých druhů migrace – například rodinné migrace nebo žádostí o azyl, či naopak nastavením pravidel zvýhodnit studenty nebo vysoce kvalifikovanou pracovní sílu. Migrační politika se může snažit omezovat rovněž migraci z určitých regionů – jak explicitně, tak implicitně právě preferencí takových kategorií migrantů, kteří v daleko menší míře pochází z chudých nebo rozvojových zemí. (Czaika, de Haas 2011: 5)

V rámci politiky EU je migrace poměrně významným tématem od 90. let, k větší spolupráci států však dochází mnohem později. Geddes identifikuje čtyři fáze společné imigrační politiky EU – první je datována do roku 1985 a je pro ní příznačná dobrovolná kooperace společných postupů a absolutní autonomie členských států. Tato etapa končí v roce 1985 přijetím tzv. Schengenské smlouvy. Na jejím principu vzniká nový společný prostor, kde dochází k rušení hranic a spolupráci členských států na projektech, které mají minimalizovat možná rizika vznikající tímto zásahem. Výraznější zájem o společnou imigrační politiku nacházíme ve třetí etapě, která začíná přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1993. Agenda migrační politiky je zasazena do třetího pilíře EU, je již formálně zakotvena v dokumentech EU, hraje tedy už určitou roli, ale nedochází k žádným závazným nařízením pro státy. V této chvíli mají migrační politiky status spíše společného zájmu, než přímo společné politiky. Tématy, která dokument upravuje, jsou například azyl, společné hranice, nebo podmínky pro vstup a pohyb cizinců. (Geddes 2003: 135)

Další milník v integraci evropské migrační politiky představuje Amsterodamská smlouva, v rámci které se agenda společné migrační politiky přesouvá ze třetího do prvního pilíře, tudíž se z ní stává jedna z priorit společných politik. Na summitu Evropské rady v Tampere v roce 1999 je pak přijat první program, jehož opatření ovlivňují společné směřování v imigrační politice. EU má být především prostorem bezpečí, svobody a práva a má docházet ke sladování azylového řízení - postavení osob, kterým byl udělen azyl, by mělo být stejné ve všech členských státech. V otázce migrantů mají členské státy dbát na zlepšování jejich životních podmínek, dodržování lidských práv nebo boj s chudobou. *„Evropská unie musí zajistit spravedlivé zacházení s občany třetích zemí, kteří legálně přebývají na území členských států. Silnější integrační politiky mají mít za cíl zajistit těmto osobám práva a povinnosti shodné s občany členských států EU. Rovněž by měli přispívat k zamezování diskriminace v ekonomické, kulturní i sociální sféře života a zavedení opatření proti rasismu a xenofobii.“* (Rada Evropské unie 1999)

Státy by se rovněž měly snažit o to, aby cizinci ze třetích zemí, dlouhodobě legálně pobývající na jejich území, měli práva co nejpodobnější právům občanů Evropské unie. Jedná se především o právo na pobyt, vzdělávání, zaměstnání, nediskriminaci oproti občanům daného státu atd. (Rada Evropské unie 1999)

Pokračováním společné imigrační politiky je Haagský program z roku 2004 „*Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*“. Podoba doporučení v tomto programu do určité míry reflektuje společenské klima doby, kdy byla přijímána. Dále se pracuje na společném azylovém systému, přičemž je zde patrný větší důraz na bezpečnost v rámci EU, především pod vlivem teroristických útoků v New Yorku a Madridu v předešlých letech. Odráží se to zejména v cílech Haagského programu „*zlepšit obecnou schopnost Evropské unie a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní ochranu a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících a jinými mezinárodními smlouvami, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice Unie, bojovat proti organizovanému mezinárodnímu zločinu a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciál Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady.*“ (Rada Evropské unie 2005)

V posledním desetiletí dochází na poli evropské migrační politiky k velkým změnám, některé agendy migrační politiky, které dříve spadaly výhradně do kompetencí členských států, se přesunuly na evropskou úroveň. Ette a Faist ve svém článku zmiňují několik příčin příklonu ke společné migrační politice, které se nejčastěji objevují v diskuzích na toto téma. (Ette, Faist 2007: 6-8)

Jedním z nich je představa, že přesouvání imigrační politiky směrem k EU způsobuje tendence států řešit problémy, které se obtížně řeší v rámci národního státu (například z ekonomických důvodů nebo kvůli požadavkům mezinárodního práva) přesouváním řešení na úroveň nadnárodní. Druhý přístup zdůrazňuje především roli externích faktorů – zvyšující se imigrace a kriminalita způsobuje sjednocení priorit států v migrační politice. Evropská unie pak slouží jako jakási platforma, která zemím umožňuje v procesu řešení těchto problémů snižovat negativní externalitu a transakční náklady. Třetím pohledem, který můžeme v odborné literatuře nalézt, je představa, že posouvání agendy migrační politiky na úroveň EU může ulehčit členským státům přijetí takových opatření, která by pro ně na úrovni národního státu byla těžko prosaditelná například kvůli aktuálnímu složení politických sil v zemi. (Ette, Faist 2007: 6-8)

Názory na to, jestli se politiky imigrace stávají restriktivnější nebo ne, se napříč odbornou veřejností různí. Často se objevuje představa tzv. Fortress Europe - pevnosti zvané Evropa, do které je pro imigranty velmi obtížné proniknout a která se pokouší pravidla pro vstup na své území zpříšňovat. Politiky cílené na migranty se velmi často mění a například podle autorů studie *The effectiveness of immigration policies - A conceptual review of empirical evidence* není tak zcela jednoznačné, že by vždy docházelo pouze ke zpříšňování. Podle Czaika a de Haas je možné vztahovat metaforu pevnosti v případě politik, které upravují podmínky pro vstup uprchlíků, ale co se týká ekonomické migrace a především migrace kvalifikované pracovní síly, v mnoha státech dochází naopak k zmírňování pravidel celého procesu. (Czaik, de Haas 2011: 9) V této studii se autoři pokouší rovněž osvětlit, že představa restriktivního směru migrační politiky se odvíjí spíše od diskurzu, ve kterém je vedena politická debata, než od reálných opatření a změn zákonů. Rozpor mezi rétorikou politických představitelů dané země a reálným dopadem opatření pak autoři vysvětlují především ekonomickými zájmy státu, pro který je často přísun levnější pracovní síly ze zahraničí nepostradatelný. (Czaik, de Haas 2011: 10)

5. Slučování rodin migrantů v ČR v kontextu EU

Na problematiku migrace a na legislativu v této oblasti má velký vliv Evropská unie. Určité legislativní ukotvení práva na rodinný život migrantů se objevuje v české legislativě už v roce 1999, ale zásadní posun přichází právě až po vstupu do Evropské unie. Legislativní ukotvení slučování rodin v členských zemích je určeno směrnicí o slučování rodin 2003/86/ES. Cílem této směrnice je úprava legislativy ovlivňující sloučení rodiny, díky které má docházet k větší ochraně rodiny a umožnění naplnění práva na rodinný život. Sloučení rodiny je chápáno rovněž jako prostředek k vytvoření sociálně kulturní stability a z ní vyplývající snazší integrace do společnosti členského státu. Směrnice garantuje, po splnění určitých podmínek, právo na sloučení rodiny nejbližší rodinným příslušníkům - partnerům a nezletilým dětem migranta (včetně dětí v opatrovnictví). Na uvážení jednotlivých států pak zůstává, jestli bude sloučení umožněno dalším příbuzným - rodičům, zletilým dětem atd. Rodinným příslušníkům, využívající sloučení rodiny, by dle směrnice měly členské státy umožnit právní postavení nezávislé na právním postavení sponzora, rovný přístup ke vzdělávání a na

pracovní trh. Během slučování rodiny by mělo být rozhodováno v nejlepším zájmu nezletilých dětí. Směrnice rovněž ukládá státům lhůty, ve kterých musí být celý proces proběhnout a ponechává v mnoha ohledech velmi volnou ruku v nastavení podmínek, které musí pro sloučení žadatel splnit. (Směrnice 2003/86/ES)

To se později v Evropě ukazuje jako problematický aspekt celé věci – ačkoliv měla směrnice sloužit primárně k dosažení určitého standardu pro rodiny cizinců, které za nimi do zemí EU přicházejí, členské státy využily možnosti tyto požadavky nastavit velmi restriktivně. První návrh na zavedení práva na sloučení rodiny předložila Evropská komise v roce 1999. Jeho podoba byla v porovnání se současným zněním směrnice značně liberální a návrh byl Radou zamítnut. Další verze návrhu směrnice na slučování rodin byly předloženy v následujících letech, obě výrazně restriktivnější než návrh původní. K přijetí směrnice došlo v roce 2003, přijatá verze však v porovnání s prvním návrhem mnohem více zdůrazňovala především povinnosti migrantů a kritéria, které před sloučením musí splnit. *„Místo toho, aby bylo sloučení rodiny chápáno jako nezbytnost pro integraci, dochází k posuzování kapacit imigranta pro integraci, které určují, jestli na sloučení rodiny bude mít právo. Navíc je ve finální podobě směrnice ponechána velká volnost státům v interpretaci klíčových pojmů „integrace“ a „rodina“.* (Ruffer 2011: 944)

Vhodné propojení možnosti sloučení rodiny s integrací migrantů se ve výsledné podobě směrnice tedy příliš neobjevuje – ačkoli organizace, které s migranty pracují, vyvíjely v tomto směru značný tlak. Směrnice z roku 2003 byla zástupci nevládních organizací a akademické sféry přijata spíše negativně a často jí je vytýkána právě nízká harmonizace politik členských států. (Morris 2014: 11-12)

V roce 2011 byla vydaná *Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES)*. Jejím cílem byla reakce na kritiku výše zmíněné směrnice a pokus o vypořádání některých námitek, které se v souvislosti s ní od roku 2003 objevovaly. Reaguje na *Zprávu komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny*. V té se řeší dosavadní zkušenost s adaptací členských států na směrnici a připomínky k jejím jednotlivým bodům. Některým státům vytýká neexistenci povinného ustanovení na stanovení pravidel k zajištění udělení samostatného povolení k pobytu

(např. v případě, kdy dojde k rozpadu manželství). Dále zpráva zmiňuje například velké rozdíly ve výši poplatků, kterými je proces sloučení rodiny zatížen – státy si mají možnost poplatky stanovit v libovolné výši ale „neměly by však stanovovat poplatky způsobem, který by mohl narušovat účinek směrnice při výkonu práva na sloučení rodiny“. (Komise evropských společenství 2008) Pro představu – částky, které zpráva uvádí jako celkový výdaj za povolení k pobytu případně za potřebné vízum, se pohybovaly od desítek eur až po 1368 euro v případě Nizozemska. Připomínky ve zprávě řeší i dokládání příjmu – „Obavy vyvolává přístup třech členských států: V EE se požaduje pro dalšího rodinného příslušníka téměř dvojnásobná částka a ve FI se částka zvyšuje na každé dítě v rámci sloučení rodiny o 450 EUR. Zvláštní ustanovení v NL, které požaduje nejvyšší úroveň příjmu, by mohlo představovat diskriminaci na základě věku. V případě založení rodiny se u každé osoby usilující o sloučení rodiny bez ohledu na její věk vyžaduje 120 % zákonem stanovené minimální mzdy 23 letého pracovníka“. (Komise evropských společenství 2008) To může být chápáno jako rozpor s proklamovanou snahou nijak nediskriminovat uchazeče o sloučení rodiny. Zpráva dále nabádá k vyhodnocování účinnosti integračních opatření. (Komise evropských společenství 2008)

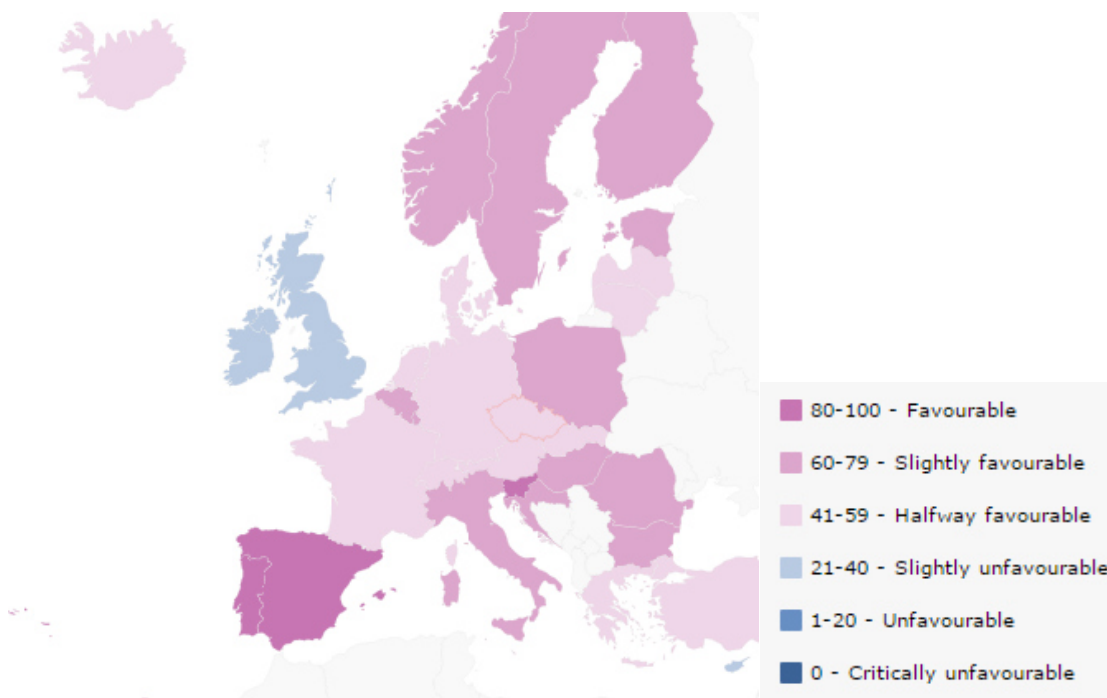
Z přísnějších kritérií pro slučované migranty, která některé členské státy přijaly, jde především o velmi vysoké požadavky na doložení příjmu nebo věku slučovaných rodinných příslušníků. Problematické může být i nastavení délky doby, po kterou musí cizinec na území státu pobývat, než je mu sloučení s rodinou povoleno. Některé státy představily rovněž přísná předpříjezdová opatření jako je nutnost doložit jazykovou a kulturní znalost země. (Block, Bonjour, 2013) Tato integrační opatření jsou poměrně kontroverzní, především z důvodu nejasnosti ohledně jejich účinnosti a rovněž nerovnoměrnému dopadu na různé skupiny migrantů. Pro některé skupiny může být velmi obtížný například přístup k potřebným jazykovým kurzům před samotným testem. Ohroženou skupinou jsou migranti, kteří nemluví anglicky a cizinci s občanstvím některých konkrétních zemí, migranti žijící v odlehlých oblastech kde není možno navštěvovat potřebné kurzy, osoby s poruchami učení atd. Podle organizace ROW (Rights of Woman) jsou ženy v horší pozici i v případě nutnosti skládání jazykových testů, vzhledem k tomu že často pocházejí z lokalit, kde na vzdělání žen není kladen takový důraz. (Sibley, Fenelon, Mole 2013: 55).

V České republice jsou pravidla nastavena v porovnání se západními zeměmi, jako je Nizozemí nebo Dánsko mírněji. Určité změny však mohly přinést nové cizinecké zákony z roku 2013 (Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a další zákony, upravující postavení občanů EU), které představovaly zpřísnění pro všechny druhy migrace, včetně migrace rodinné. Nové návrhy cizineckých zákonů například požadovaly zvýšení dokládaného příjmu, nebo počítaly se zavedením adaptačně integračních kurzů, které bude muset cizinec absolvovat. Zákony v této podobě nakonec nebyly předloženy vládě a došlo pouze k novelizaci stávajícího zákona (viz kapitola 11.).

Česká republika patří, co se vstřícnosti politik slučování rodin týče, v Evropě spíše k průměru. Potvrzuje to i tzv. MIPEX – Migrant Integration Policy Index – dle kterého každoročně dochází k sestavování žebříčků zemí právě podle toho, jak vstřícně nebo restriktivně mají imigrační politiku nastavenou. Index je sestavován pro celou řadu pozorovaných aspektů – od slučování rodin, přes vzdělávání, zdraví, antidiskriminační politiky, přístup k občanství atd. V každé této oblasti se hodnotí celá řada ukazatelů, na základě kterých jsou země bodovány a index následně sestavován. Co se slučování rodin týká, Česká republika se v roce 2014 umístila s výsledkem 57 bodů ze sta možných v žebříčku na 24. místě (z celkem 38 hodnocených zemí). Zpráva doprovázející stanovení indexu hovoří rovněž o tom, že obecně dochází ke zhoršování podmínek pro transnacionální rodiny², diskuze o této problematice je velmi politizovaná a málo bere v potaz reálná data a evaluace programů. K restrikcím politiky pak dochází především na základě počtů podaných žádostí o sloučení, nikoliv na základě dat o úspěšnosti integrace cizinců. (MIPEX 2015¹)

² Rodiny, ve kterých jeden nebo oba rodiče žijí nejčastěji kvůli práci v jiné zemi a zbytek rodiny zůstává v zemi původu.

Vstřícnost politik slučování rodin podle MIPEX 2014



(Zdroj: MIPEX 2015¹)

V indexu slučování rodin došlo u České republiky od předchozího měření z roku 2013 ke zhoršení o 5 bodů. Důvodem je podle autorů studie především zvýšení poplatků a rovněž zvýšení požadované cílové částky při prokazování příjmu, což může být neúměrně zatěžující především pro rodiny s nižšími příjmy. Studie zmiňuje i fakt, že do požadovaného příjmu nelze zahrnout žádné sociální dávky, včetně rodičovského příspěvku. Kritizována je rovněž i nedostupnost veřejného zdravotního pojištění pro osoby s dlouhodobým pobytem, které nejsou zaměstnány. (MIPEX 2015²)

Podle MIPEX indexu je z hodnocených zemí zdaleka nejméně vstřícná Velká Británie, Irsko a Dánsko. V těchto zemích jsou podmínky pro sloučení rodiny nejtěžší, rodina musí doložit velmi vysoké příjmy, velmi nákladné jsou i poplatky, které je během celého procesu třeba uhradit, existují zde dlouhé lhůty ve všech fázích procesu.³

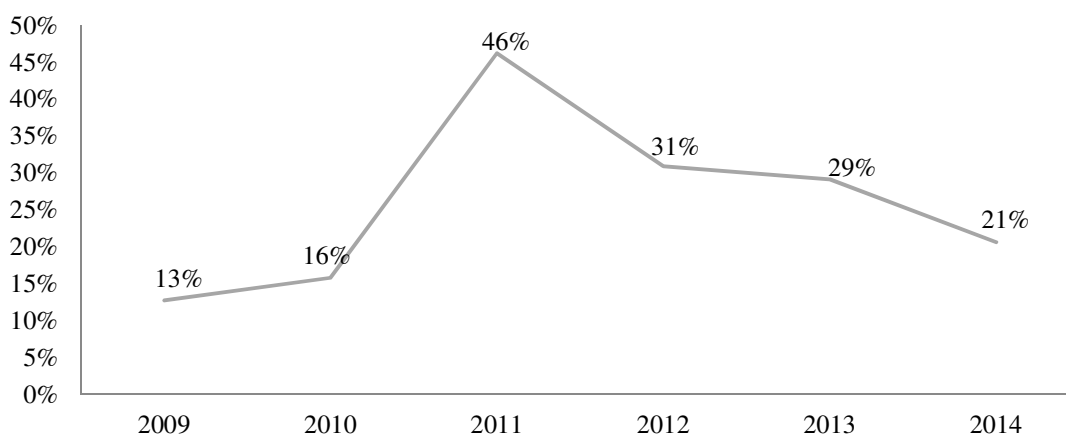
V rámci celkového hodnocení všech pozorovaných aspektů migračních politik se ČR umísťuje na 23. místě z 38 hodnocených zemí. (MIPEX 2015²)

³ Například ve Velké Británii jsou od roku 2012 takové požadavky na výši příjmu, kterou musí rodina migrantů prokázat, že jejich splnění není reálné ani pro 50% pracujících britských občanů. V důsledku zpřísnování politiky dochází ve Velké Británii k poklesu počtů žádostí o sloučení – v roce 2012 bylo žádostí v porovnání s předchozími lety o 20% méně. (MIPEX 2014³)

6. Slučované rodiny v ČR

Sloučení rodiny patří v českém prostředí dlouhodobě k početně nejvíce zastoupeným důvodům žádosti o dlouhodobý pobyt. Slučovaná rodina je tvořena sponzorem - osobou, která už na území Čech pobývá z jiného důvodu a slučujícími se členy rodiny - partnerem nebo partnerkou, potomkem, rodičem. V roce 2014 o pobyt za účelem sloučení rodiny zažádalo celkem 1826 cizinců na území České republiky (tento účel tvořil 20,6% všech podaných žádostí) a rovněž 934 cizinců na zastupitelských úřadech ČR v jiných zemích (zde představovalo sloučení 24,1% všech podaných žádostí). Celkem tak představuje sloučení rodiny důvod k podání žádosti o pobyt v 22 % případů. (MV ČR 2015¹)

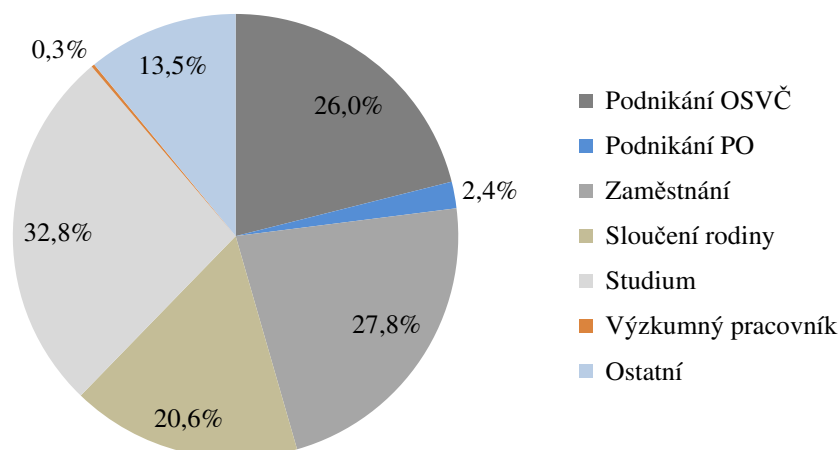
Graf 1: Podíl žádostí o sloučení rodiny na všech žádostech o dlouhodobý pobyt



(Zdroj dat: MV ČR 2015¹)

Počet žádostí o sloučení rodiny zaznamenal největší nárůst v mezi lety 2010 a 2011 - v roce 2010 tvořili žádosti i dlouhodobý pobyt za účelem sloučení rodiny 15,8% všech podaných žádostí, o rok později se jednalo o 46,2%. Velmi rychlý nárůst počtů žádostí o sloučení je spojován především s ekonomickou krizí a kvůli ní se měnící situaci na trhu práce. (MV ČR 2011: 60) V následujících letech dochází znovu k poklesu žádostí o sloučení.

Graf 2: Důvody žádostí o dlouhodobý pobyt v roce 2014



(Zdroj dat: MV ČR 2015¹)

Nejvíce cizinců, kteří o sloučení žádají, pochází z Vietnamu (383 osob v roce 2014), Ruska (337 osob) a Ukrajiny (220 osob). Všechny tyto tři země se na předních příčkách zemí původu osob, které žádají o sloučení, drží stabilně již několik posledních let. (MV ČR 2015¹, MV ČR 2014, MV ČR 2013)

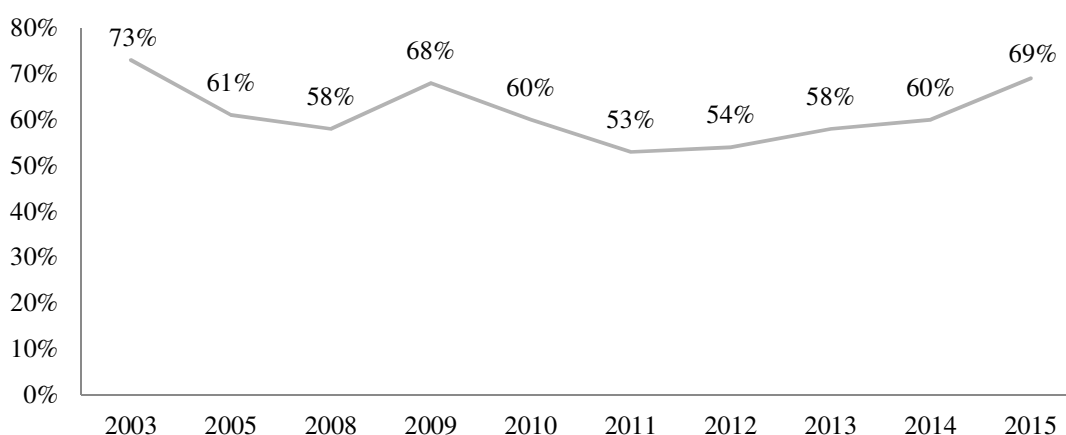
V práci se kromě rodin, ve kterých je jak sponzor, tak slučovaný člen rodiny občan třetí země, věnují rovněž rodinám ve kterých je sponzorem občan EU (včetně ČR) a ze třetí země pochází pouze slučovaná osoba. V tomto případě se nejedná o klasické sloučení rodiny, jelikož tento termín je vyhrazen pouze těm cizincům, na které se vztahuje Směrnice 2003/86/ES. V roce 2014 žádalo v ČR o udělení povolení k přechodnému pobytu 2 675 rodinných příslušníků občanů EU. Mezi těmito osobami převažují občané Ukrajiny, Ruska a USA. (MV ČR 2015¹) Počet pozitivních rozhodnutí, převyšující v daném roce počet podaných žádostí, je zapříčiněn délkou procesu rozhodování o udělení pobytu.

V roce 2014 bylo v případě sloučení rodiny rozhodnuto pozitivně o 3914 žádostech občanů ze zemí mimo EU a 1934 občanům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU. (MV ČR 2015¹)

7. Postoj české veřejnosti k migrantům

Měření postojů veřejnosti k imigrantům a k důvodům jejich příchodu provádí dlouhodobě CVVM. Podle závěrů jejich studií dochází obecně ke zhoršování názorů na imigraci, negativní trend je vidět především v posledních dvou letech. V posledním dotazování, které proběhlo v říjnu 2015, uvádí 69% respondentů, že pokládají nově příchozí cizince za problém. Počet kladných odpovědí na tuto otázku zaznamenal od roku 2013 nárůst o více než 10 procentuálních bodů.

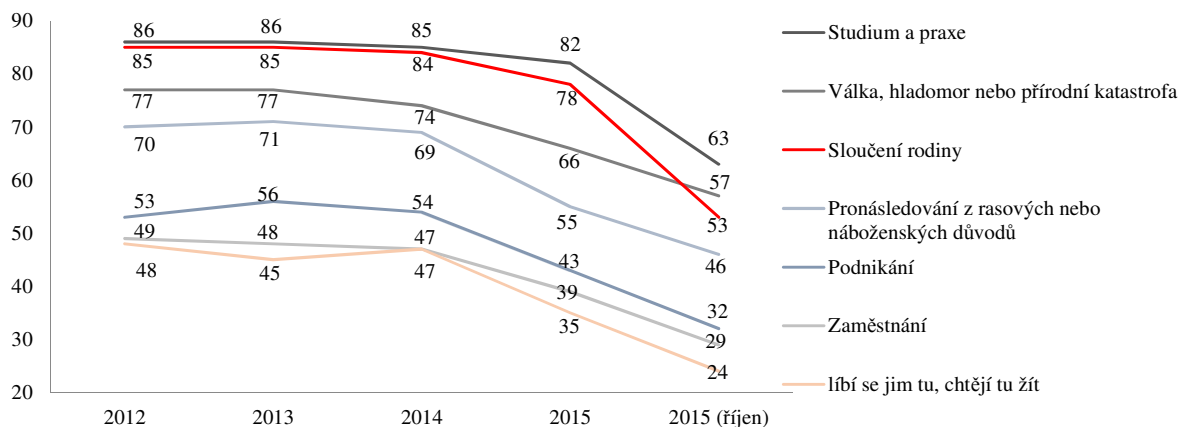
Graf 3: Vývoj negativního pohledu na migranty



(Zdroj dat: CVVM 2015)

Zhoršují se rovněž postoje veřejnosti v otázce toho, co je relevantním důvodem, aby cizinec do země přišel. Zatímco v předchozích letech převažoval téměř u všech důvodů souhlas veřejnosti, situace se v tomto roce (2015) poměrně výrazně změnila. Důvod pro umožnění pobytu, který byl dlouhodobě nejpozitivněji přijímán, je studium, humanitární důvody (pronásledování, hladomory, přírodní katastrofy apod.) a rovněž sloučení rodiny. V posledním šetření postojů veřejnosti k těmto tématům však můžeme zjistit velmi zásadní zvýšení nesouhlasu u všech dotazovaných důvodů – viz graf níže. Tradičně jsou nejvíce negativně hodnoceny důvody související s pracovní migrací – ať už se jedná o zaměstnání nebo podnikání.

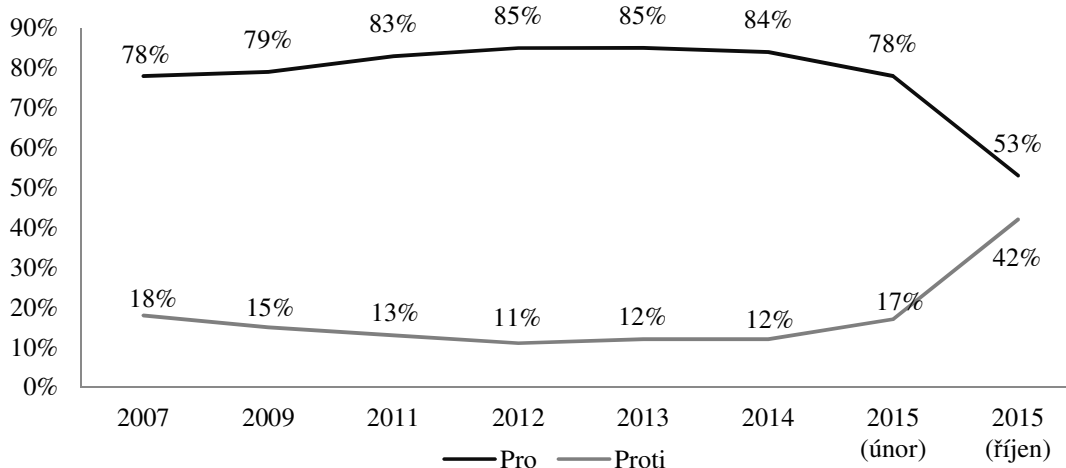
Graf 4: Souhlas s umožněním pobytu kvůli uvedenému důvodu



(Zdroj dat: CVVM 2015)

Sloučení rodiny bylo vždy mezi těmi důvody, které byly hodnoceny nejvíce pozitivně – před dvěma roky považovalo sloučení rodiny za platný důvod pro umožnění pobytu až 85% respondentů. Sloučení rodiny je však zároveň tím důvodem, který zaznamenal největší nárůst negativních a největší úbytek pozitivních postojů během posledního půl roku – mezi šetřením v únoru 2015 a v říjnu 2015. Podle aktuálních dat je pro umožnění pobytu z důvodu sloučení rodiny 53% a proti 42% respondentů. Jenom od února došlo k propadu souhlasných odpovědí o 25 procentních bodů. (CVVM 2015)

Graf 5: Souhlas s umožněním pobytu cizincům z důvodu sloučení rodiny



(Zdroj dat: CVVM 2015)

8. Implementace směrnice 2003/86/EC do české legislativy

Implementace směrnice 2003/86/EC přináší do české imigrační politiky řadu změn. Zákon č. 326/1999 Sb. (dále Cizinecký zákon) znal institut společného soužití rodiny jako účelu pobytu cizinců již před rokem 2005, kdy byla novela přijata.

Nová právní úprava pak znamenala zásadní přelom v slučování rodin - nově má totiž ten migrant, který splní příslušné požadavky obsažené v zákoně, na sloučení nárok. Právní úprava slučování rodin migrantů ze třetích zemí je v porovnání s tím, jaké možnosti členských státům směrnice 2003/86/EC nabízí, spíše méně restriktivní. Směrnici ponechané mantinely pro vlastní úpravu podmínek pro sloučení rodiny využívá česká legislativa v mnoha parametrech poměrně vstřícně. (Zákon č. 326/1999 Sb.)

8.1. Šíře pojetí rodinného příslušníka

Podle § 42a cizineckého zákona má možnost žádost o udělení dlouhodobého pobytu s účelem sloučení rodiny podat osoba, která je k cizinci s povoleným pobytem ve vztahu:

- manžel/manželka
- zletilé nebo nezletilé dítě
- zletilé nebo nezletilé dítě manžela/manželky cizince s povolením k pobytu
- osvojené dítě nebo dítě v náhradní rodinné péči
- rodič nezletilého cizince, kterému byl udělen azyl podle zvláštního právního předpisu
- osamělý cizinec starší 65 let nebo bez ohledu na věk cizince, který se o sebe nedokáže ze zdravotních důvodů sám postarat, jde-li o sloučení rodiny s rodičem nebo dítětem s povoleným pobytem na území.

Toto pojetí definice rodinného příslušníka lze považovat za velmi liberální, vzhledem k tomu, jak o tomto tématu hovoří směrnice 2003/86/EC – „*Sloučení rodiny by se mělo v každém případě vztahovat na jádro rodiny, to znamená na manžele a nezletilé děti. Členské státy mohou rozhodnout, zda si přejí povolit sloučení rodiny i pro nejbližší příbuzné v přímé vzestupné linii, zletilé svobodné děti, nesezdané nebo registrované*

partnery, jakož i – v případě polygamního sňatku – nezletilé děti další manželky a osoby usilující o sloučení rodiny.” Česká republika vylučuje pouze sloučení s další manželkou v případě polygamního manželství.

8.2. Věk slučovaného člena rodiny

V rámci současné legislativní úpravy⁴ je nastaven věk, kterého musí slučovaný partner cizince dosáhnout na 20 let. Vyšší věk, než je věková hranice dospělosti v cílové zemi je odůvodňován především nutností bránit vynuceným sňatkům cizinců a zneužívání institutu sloučení. V tomto bodu využívá Česká republika směrnici do jejího maxima. Druhým věkovým limitem, který směrnice ponechává na zvážení a zařazení členským státům, je maximální věk slučovaného dítěte - Směrnice umožňuje brát jako příbuzného s nárokem na sloučení pouze děti mladší patnácti let. Česká Republika tuto možnost vůbec nevyužívá, sloučení je povoleno všem nezletilým dětem. (Zákon č. 326/1999 Sb., § 42a)

8.3. Povinnost doložit potvrzení o finanční situaci

Směrnice umožňuje členským státům určit způsob, jakým cizinec dokáže to, že disponuje stálými příjmy, „*teré 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 přihlídnout k vyšší minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.*” (Směrnice, kapitola IV, článek 7,C) V českém prostředí se za dostatečný měsíční příjem považuje podle § 42b cizineckého zákona součet životního minima všech členů rodiny a „*nejvyšší částky normativních nákladů na bydlení stanovených pro účely příspěvku na bydlení zvláštním právním předpisem nebo částky, kterou cizinec věrohodně prokáže jako částku skutečných odůvodněných nákladů vynakládaných na bydlení rodiny.*” (Zákon č. 326/1999 Sb.) Podle informací na serveru MV jsou požadavky na prokazovaný příjem nastaveny následovně - částka životního minima u první posuzované osoby činí 3140 Kč, u druhé 2830 Kč a nižší je u posuzovaných nezletilých potomků. Normativní náklady na bydlení činili v roce 2015 pro tříčlennou rodinu 14903 Kč, pro čtyřčlennou pak 18 674 Kč. (MV 2015²)

⁴ Zákon č. 326/1999 Sb.

8.4. Povinnost doložit zajištění ubytování

Směrnice dává státům možnost požadovat potvrzení o zajištění ubytování pro slučovanou rodinu – „*ubytování považované za obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti, které odpovídá obecným normám zdraví a bezpečnosti platným v daném členském státě.*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, kapitola 6, článek 7) Jedná se o opatření, které má garantovat slučované rodině po příchodu určitý minimální standard ubytování. V českém právu nejsou přesně definované požadavky na standard bydlení - tato část směrnice se v naší legislativě odráží pouze v požadavku na doklad o ubytování, který tvoří většinou nájemní smlouva, potvrzení o vlastnictví nemovitosti a potvrzení vlastníka nebo oprávněného uživatele bytu nebo domu o souhlasu s ubytováním cizince. Dále můžeme najít snahu zajistit přiměřené ubytování i v požadavku na prokazování finančního zajištění sponzora a jeho rodiny, kde část požadované částky tvoří právě normativy na bydlení. (Zákon č. 326/1999 Sb.)

8.5. Povinnost doložit zajištění zdravotního pojištění

Směrnice ponechává členským státům volnost v tom, zda budou nebo nebudou vyžadovat potvrzení o úhradě zdravotního pojištění. V české legislativě je cizincům, kteří se o sloučení rodiny pokouší, uložena povinnost doložit úhradu cestovního zdravotního pojištění. Veřejným zdravotním pojištěním jsou kryti pouze ti cizinci, kteří jsou v ČR legálně zaměstnáni - v případě jejich rodinných příslušníků pak vyvstává nutnost nákupu komerčního zdravotního pojištění. Cizinec má povinnost předložit potvrzení o úhradě pojištění na celou dobu svého plánovaného pobytu v České republice. (Zákon č. 326/1999 Sb.)

8.6. Požadavek na samostatný pobyt na území před žádostí o sloučení

Směrnice členským státům umožňuje stanovit dobu, po kterou musí sponzor legálně pobývat sám na území členského státu, než může o sloučení rodiny žádat. Maximální doba, kterou směrnice povoluje, jsou dva roky samostatného pobytu. (Směrnice Rady 2003/86/ES., kapitola IV, článek 8) Česká právní úprava je v tomto benevolentnější, cizinci – sponzorovi stačí pobývat před žádostí o sloučení na našem území 15 měsíců. V případě, kdy dochází ke sloučení, kde je sponzorem držitel zaměstnanecké karty, st tato

doba zkracuje na 6 měsíců, v případě modré karty není třeba předchozí pobyt na území. (MV 2015²)

Směrnice státům ukládá povinnost vyřízení žádosti o sloučení rodiny v horizontu maximálně devíti měsíců, které tvoří lhůtu pro sloučení i v českém prostředí. (MV 2015²) Jak budu dále (kapitola 13) demonstrovat v případech cizinců, kteří se účastnili kvalitativního šetření, zákonem dané lhůty jsou v našem prostředí bohužel často překračovány.

8.7. Integroční opatření

V českém prostředí nebylo přistoupeno k zavedení integračních opatření pro slučované členy rodiny, i když tuto možnost směrnice 2003/86/ES připouští. Typická opatření tohoto druhu jsou jazykové zkoušky nebo testy znalosti kultury cílové země. S integračními opatřeními se pojí celá řada kontroverzí (viz kapitola 9), některé z obav sdílely i dotazované expertky – *„Na obecné úrovni bych byla pro, jelikož se domnívám, že to těm lidem může pomoci. V praxi jsem ale spíš proti, protože si myslím, že to často slouží jako síto, které slouží tomu státu a ne těm lidem. Pak je to zbytečná bariéra pro některé skupiny, které by mohly přijít.“* (E1) Zároveň však prospěšnost především jazykových testů zcela nezavrhovaly. Expertky kladly důraz především na dostupnost přípravy na zkoušku a adekvátnost jazykových požadavků (E1,E2). Druhou zmiňovanou variantou je možnost skládat zkoušky až po určité době pobytu v ČR (E2,E3). *„Obecně si myslím, že je dobré, když po nějaké době mají migranti povinnost skládat zkoušky z jazyka, je dobré když to je, ale měly by existovat adekvátní nástroje, aby ti cizinci měli přístup i ke vzdělání. Třeba nějaké nízkoprahové kurzy. Vnímám to jako problematické v případě, když by to bylo požadováno u někoho z venku při tom sloučení rodiny.“* (E2) Jedna z expertek v souvislosti s požadavky na znalost jazyka zmiňovala obavu z možné korupce *„Myslím, že by to (povinnost jazykové zkoušky a přípravné kurzy před příjezdem do ČR) vedlo k tomu, že v tom Vietnamu bude několik firem, které budou vydávat certifikáty o znalosti českého jazyka a pak se zjistí, že to řídí někdo z Čech a má z toho zisk. Prostředí, ve kterém jsou lidé zranitelní, vždycky vede ke zhoršení různých negativních tendencí ve společnosti. A my jako společnost v sobě máme korupční tendence.“* (E3)

9. Výzkumy slučování rodin v zahraničí

V zahraničí se slučování rodin migrantů věnuje několik výzkumů - rozsahem a počtem zemí, které se do výzkumu zařadily, je největší tzv. Family reunification project. Tento projekt zaštiťuje Evropská komise a Aire centre - organizace, která se zabývá dodržování práv vycházejících z evropské legislativy. Do této studie se zapojilo Rakousko, Bulharsko, Německo, Irsko, Nizozemsko, Portugalsko a UK. V každé této zemi se na vzniku studie podílela vybraná výzkumná organizace. Záběr projektu je poměrně široký, zaměřuje se na slučování rodin různých typů migrantů a využívá několik výzkumných metod. Autoři zkoumali jednak existující prameny, legislativní dokumenty, statistiky atd., dále bylo uskutečněno mnoho rozhovorů a rovněž fokusní skupiny jak s migranty, tak s odborníky na danou problematiku vybranými ze zástupců neziskových organizací, tvůrců politiky a dalších relevantních aktérů.

Hlavním tématem celé studie jsou podmínky slučování rodin migrantů a především dopad tzv. integračních opatření na skutečnou schopnost rodiny se do společnosti cílové země integrovat. Během výzkumu bylo zkoumáno, jak v praxi v konkrétních zemích fungují čtyři typy "požadavků" kladených na slučované jedince a jaké jsou jejich dopady - studie zkoumá blíže požadavky na ubytování, věk, příjem a tzv. integrační opatření. (Strik,de Hart, Nissen 2013: 16)

Výzkum přináší mnoho zajímavých poznatků - co se fungování integračních opatření jako skutečného zprostředkovatele integrace týká, vědci stále poněkud váhají. Nejistotu ve funkčnosti integračních opatření sdíleli i někteří tvůrci politiky. Ze zkušenosti dotazovaných cizinců poměrně jasně vyplývá, že fakt, že existuje nějaká legislativa, která sloučení zaručuje, v praxi nemusí fungovat vždy zcela stoprocentně. Problémem může být samotná obtížnost podání a vyřizování žádosti o pobyt, stejně jako příliš velký manipulační prostor ponechaný legislativou úředníkům, kteří o slučování rozhodují. To, v kombinaci s nedostatečnou nabídkou poradenství, může přinášet do procesu značnou nejistotu. Respondenti se shodují, že zavedení práva na sloučení rodiny velmi posílilo pozici žadatelů, dále je však nutné pracovat na transparentnosti celého procesu. (Strik,de Hart, Nissen 2013: 44-45)

V další studii, která se zabývá problematikou zpřísnování integračních opatření, popisuje Goodman zavedení přísnějších integračních požadavků jako vznik určitého kontraktu mezi státem a migrantem. Podle autorky v současnosti dochází k tomu, že se migrační politiky stávají v mnoha ohledech liberálnějšími, zároveň je však pro migranty mnohem obtížnější splnit zvyšující se integrační požadavky (Goodman 2010: 769)

Příliš restriktivní migrační politika pak může mít podle výsledků studií Family Reunification Projectu zcela jiné dopady, než pozitivní vliv na schopnost migrantů se integrovat do většinové společnosti. Přílišné prodlužování celého procesu slučování rodiny vede k tomu, že rodina nemá šanci se pokoušet integrovat v mnoha případech i několik let. Zvláště u dětí by byla adaptace na nové prostředí snazší v nižším věku. Zároveň zvyšování požadavků na sponzora a rodinu může vést k vytvoření takové strategie, která k integraci vede těžko. Výzkum hovoří především o situacích, kdy jsou sponzor nebo rodina z důvodu splnění vysokých finančních požadavků (například v případě dokazování příjmu) nuceni ukončit vzdělávání a plně se věnovat práci, nebo volit zaměstnání, které se aktuálně nabízí, ale může být zcela pod úrovní zkušeností a kvalifikace cizince. Co se týkalo integračních opatření (např. jazykových testů), znovu neexistuje shoda na tom, jak funkčním opatřením mohou být. Je sice pozitivní, že osoba vstupuje do cílové země již s určitou znalostí tamního jazyka, ale testy údajně nejsou příliš kvalitní a navíc jsou pro rodinu finanční zátěží. Většina imigrantů si nemůže dovolit test doplnit ještě jazykovým kurzem - především opět z důvodu vysoké finanční náročnosti, místní nedostupnosti atd. Požadavek na zkoušku z jazyka má pak poměrně disproporční dopady na různé skupiny v rámci migračního proudu. (de Hart, Nissen, Strik 2013: 94-96)

Požadavky, které souvisejí s věkem slučovaných osob, nepředstavovaly pro většinu respondentů zásadní problém, kritická se ale ukázala situace tam, kde existuje věková hranice limitující slučování neplnoletých dětí (např. Německo). Pravidla pro slučování u skupiny dětí mezi 16 a 18 lety jsou v Německu tak přísně nastavená, že je pro rodiny téměř nemožné požadavky splnit a dochází v mnoha případech k dlouhodobé nebo trvalé separaci rodiny. Problematika související se slučováním dětí je pro migranty často velmi bolestivá. Několik respondentů uvádělo zkušenost s tím, že byli nuceni žít bez rodiny velmi dlouho a tato situace měla negativní dopady jak na jejich psychický stav, tak na vztahy s dětmi. (de Hart, Nissen, Strik 2013 : 98-100)

Podle autorů studie mohou mít příliš striktně nastavené podmínky pro sloučení, které dále vedou ke komplikacím a průtahům v celém procesu, značný psychologický dopad na cizince. Studie operuje s tím, že pro integraci je velmi podstatné vědomí, že osoba do dané společnosti skutečně patří, tedy pocit určité sounáležitosti. Tu je ale velmi obtížné budovat ve chvíli, kdy cizinec díky příliš restriktivní migrační politice prožívá pocit studu za zemi, ze které pochází a vnímá to, že jeho blízcí nejsou v cílové zemi vítáni. Zajímavý je rovněž fakt, že pocit odcizení od své vlasti je poměrně typický i pro osoby, které se slučují s cizincem a zároveň jsou občany cílové země. Pro mnoho z nich to je první kontakt se systémem, který v jejich očích nepřístupuje k jejich blízkým zcela spravedlivě. (Strik, de Hart, Nissen 2013 : 98-104)

10. Využití teorie sociální konstrukce cílových populací v analýze migračních témat

V zahraničních textech můžeme nalézt využívání teorie sociálních konstrukcí k analýze imigračních témat poměrně hojně. Charakteristiky, které jsou přiřazovány migrantům, mohou mít značný vliv na to, jaká opatření vůči nim budou využívána. Autoři práce *The social construction of mexican and cuban immigrants by politicians* popisují, jak se mění sociální konstrukce skupin například podle země původu migrantů. Pokud jsou migranti konstruováni jako devianti a kriminální živly, je pak daleko jednodušší prosadit a používat taková opatření, která s nimi rovnou jako s kriminálníky nakládají. Migrantů jsou díky svému statusu logicky skupinou bez větší politické síly (např. nemožnost volit, menší znalost jazyka atd.) a možnosti nějak ovlivnit svůj obraz jako původců negativních společenských jevů. (Magaña, Short: 2002)

S příklady z migrační politiky pracují ve svých textech i autorky teorie sociální konstrukce cílových populací Ingram a Schneider, které například popisují, jak byla po 11. září 2001 nová konstrukce migrantů arabského původu jako potenciálních hrozeb bezpečnosti celé země přenesena i na ostatní skupiny migrantů, kdy došlo například k zastavení projednávání legislativy, která měla zlepšit podmínky migrantů z Mexika. (Schneider, Ingram 2005: 9)

Změnou imigrační politiky provázanou se změnou konstrukce cílové skupiny se zabývá rovněž dánská studie (Jørgensen, Thomsen 2012). Autoři se v práci věnují analýze pohledu na imigranty a migrační politiky Dánska během ekonomické krize v roce 1970 a 2000. Poukazují na to, jak snadno a rychle může docházet ke změně konstrukce migrantů v závislosti na změně celospolečenské socioekonomické situace. Studie řeší problematiku pracovní migrace - ta má v 60. letech v Dánsku boom díky rychlému ekonomickému růstu. Vzhledem k tomu, že je nutně třeba zajistit další pracovní sílu, dochází k výrazné deregulaci v pravidlech pro vstup do země a získání pracovního povolení. V této době jsou migranti politickou reprezentací konstruováni velmi pozitivně, stejně tak je pozitivní jejich vnímání veřejností, je zdůrazňován jejich přínos pro celé Dánsko. S rychlým přijímáním migrantů však zároveň není kladen důraz na integraci, integrační politika je v této chvíli v zemi téměř neexistující. To vytváří zárodek pro sociální napětí, které vyhrocuje především další zásadní problém - s počátkem ekonomické krize dochází k úbytku pracovních míst, dánské občany vnímají, že na nejnižších pozicích musí soupeřit o místa s migranty, kteří jsou ochotni pracovat za nižší mzdu. Ve veřejné diskusi se začínají objevovat názory o nevýhodnosti imigrace ve chvíli, kdy není dostatek práce ani pro dánské občany. Pravidla pro pracovní imigraci se zpřísnují a v roce 1970 dochází k jejímu téměř kompletnímu omezení. Migranti se v očích veřejnosti stávají problémem - tento obraz žije i politická scéna, strany se silnou anti-imigrační rétorikou sklízejí nebývalý ohlas ve volbách. Konstrukce cílové skupiny se v tomto případě měnila ze striktně pozitivní, přes fázi, kdy je cizinec vnímán jako někdo, kdo "bere" místním práci až po velmi negativní, která se stává výhodným postojem pro některé politické subjekty. Podle autorů se celá situace vyvíjela podobně znovu v roce 2000, kdy dochází k přílivu pracovníků z východní Evropy, nejdříve rovněž vnímaných jako posila pro dánské hospodářství, později znovu negativně konstruovaných z důvodu tzv. wage dumpingu⁵ na některých, hůře placených, pozicích. (Jørgensen, Thomsen 2012: 250-257)

V rámci snahy o vykreslení určitého obrazu skupiny může docházet k manipulaci veřejného mínění pomocí pokřívání a pochybného vykládání statistik. Například v Malajsii existovala velká kritika migrantů ze strany politiků v době, kdy se migrační proudy zvětšovaly, především kvůli zvyšující se kriminalitě – bylo to ovšem v situaci,

⁵ wage dumping - nabízení daleko nižší mzdy, než je v odvětví běžné, nejčastěji právě cizincům, přivedeným do země právě pro tuto konkrétní práci

kdy byla ve špatném stavu celá země a kriminalita se zvedala obecně. (McGahan 2008: 103) Migranti se pak stávají naprosto stěžejními body politických kampaní, které s jejich obrazem pracují velmi populistickým způsobem. Další příklad obdobného využití konstrukce cílové populace uvádí americká studie, která popisuje proces, při kterém bylo imigrantům omezeno právo na přístup k podpoře pro zdravotně znevýhodněné. U této skupiny obyvatel se konstrukce výrazně změnila díky několika odhaleným podvodům, kdy lékaři uváděli záměrně mylné informace o zdravotním stavu dané osoby, která pak díky podvodu měla nárok na dávku. V následující politické debatě však došlo k tomu, že za nežádoucí začínají být označováni všichni migranti, kteří tuto dávku pobírají, jsou prezentováni jako "zneužívači" systému zcela bez přihlédnutí k tomu, že jejich nárok je ve většině případů oprávněný. V diskuzi už dále nedocházelo k rozlišování toho, zda cizinec dávku zneužívá nebo ne a ve výsledku byl přístup migrantům k tomuto druhu podpory zcela odepřen. (Yoo 2008 503-505)

V českém prostředí můžeme v poslední době sledovat velký nárůst ve snahách negativně konstruovat právě skupinu migrantů a to ze strany politických subjektů a zájmových skupin. Negativní postoj vůči migrantům se stává díky uprchlické krizi mainstreamem, jak v názorech obecné populace, tak u zástupců politických subjektů napříč celým pravolevým spektrem. Je obtížné určit, jestli represivní přístup k uprchlíkům, který současná vláda zastává, může ve svém důsledku ovlivnit i politiku směřovanou na migranty, kteří na naše území přicházejí žádat o dlouhodobý pobyt a ne přímo o azyl. Je však poměrně jisté, že současná uprchlická krize zhoršuje názory na cizince v ČR obecně (CVVM 2015), čímž může být otevřena cesta negativnější konstrukci imigrantů a z ní plynoucí represivnější politice. (Viz kapitola 7.)

11. Rodiny imigrantů jako cílová skupina veřejné politiky

V následující kapitole se pokusím o analýzu materiálů, které s tvorbou migrační politiky souvisí. Jedná se především o veřejně politické dokumenty, které mají dopad na českou politiku, případně dokumenty které evaluují a diskutují dopady jejich implementace. Naprosto klíčovým materiálem je v tomto případě Směrnice Rady 2003/86/ES, která právo na sloučení rodiny upravuje, dále pracuji s reakcemi českých subjektů na otázky

ohledně směrnice, pokládané v rámci připomínek Green paperu, stenoprotokoly z jednání Poslanecké sněmovny a Senátu a programy politických stran.

Směrnice hovoří o slučování rodin především v kontextu lidských práv cizinců - explicitně vychází v tomto z prohlášení Evropské rady ze zasedání v Tampere v roce 1999, kde je lidskoprávní rozměr migrační politiky zdůrazňován – „... *Evropská unie by měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a že důraznější politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů Evropské unie.*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, úvod, odstavec 3). Rovněž zdůrazňuje antidiskriminační přístup k rodinám imigrantů a apeluje na to, aby aplikace směrnice v jednotlivých státech probíhala „*bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, úvod, odstavec 5) Směrnice dále uvádí, že proces slučování rodiny by měl být zvládnutelný pro zapojené orgány, současně s tím, že bude vůči slučovaným členům rodin „*průhledný a spravedlivý, aby dotyčným osobám nabízel odpovídající právní jistotu.*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, úvod, odstavec 13) Důraz je kladen nejen na zajištění práva rodiny na společný život, zároveň je třeba podporovat práva členů rodiny jako jedinců – „*Je třeba podporovat integraci členů rodiny. Za tím účelem by jim mělo být uděleno právní postavení nezávislé na právním postavení osoby usilující o sjednocení rodiny, zejména v případě rozpadu manželství a partnerství, a měli by mít přístup ke vzdělání, zaměstnání a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako osoba, s níž jsou sloučeny.*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, úvod, odstavec 15)

V jazyku směrnice představuje dominantní směr důraz na sloučení rodiny, jako na jeden ze základních předpokladů pro úspěšnou integraci cizince do společnosti členského státu. V 4. odstavci směrnice zdůrazňuje roli rodiny, jako záruky stability – „*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.*” (Směrnice Rady 2003/86/ES, úvod, odstavec 4)

Směrnice ponechává členským státům poměrně velkou volnost v tom, jaká pravidla pro slučování rodiny na svém území nastaví. Veškerá opatření, která mohou stát přijmout, jsou v jazyce Směrnice chápány jako prostředky, umožňující snazší integraci slučovaných osob do společnosti dané země, nikoliv jako opatření, která by v přístupu měla vytvářet bariéru.

V praxi je však implementace Směrnice provázena spíše negativním pohledem na rodiny migrantů. Do českého práva je směrnice implementována v roce 2005 v době, kdy už je velmi podstatný diskurs spojování migrace s terorismem. (Tendence hledět na migranty jako na možné teroristy je velmi živá především od teroristických útoků v New Yorku v roce 2001.) (Groenendijk 2011: 7)

Snaha zobrazovat imigranty jako potenciální hrozbu je patrná i přímo v českém prostředí z projednávání novely cizineckého zákona, ve které k implementaci směrnice o právu na sloučení rodiny došlo. Cizinci jsou zde vykreslováni jak pozitivně, tak negativně. V diskusi na 7. schůzi Senátu v červenci roku 2005 je kladen důraz rovněž na snahu zamezit příliš restriktivním opatřením vůči migrantům v důsledku snahy o prevenci terorismu. *„K prevenci teroru patří více než co jiného úcta k jinakosti, ohleduplnost k cizí kultuře a víře, neustálá přítomnost humanistických principů v politických postupech i legislativách, odumření euroatlantické nadřazenosti a cílevědomé a nerozlišované chránění lidských práv bez ohledu na to, je-li to v Anglii či Střední Asii, v Americe či Africe. Tato zásada se týká i našich dvou novel zákonů. Jejich zvýšená restriktivnost podle mého názoru nesmí odporovat již nastíněným principům prevence. Samozřejmě se můžeme jako stát bránit proti přílivu uprchlíků a vidět v každém z nich potencialního vrhače bomb. Můžeme se uzavřít a počet cizinců drasticky snižovat tím, že podmínky jejich pohybu ztížíme a uměle zkomplikujeme.”* (senátor Štětina, nestraník, v Senátu 2005)

Negativní konstrukce se nese v duchu popisů cizinců jako primárně problémové skupiny obyvatel *„Znamená to potom, že pokud jsou slušní ti občané, že přijdou na radnici na ohlašovnu, a tak se stane, že ve dvoupokojovém bytě místo pěti dekretovaných lidí je najednou patnáct. Sami si umíte představit všechny dopady ve všech strukturách, ve všech možnostech života, které to přináší, nejenom jim samozřejmě, ale i okolí, sousedům atd.”* (senátorka Janečková, nestraník, v Senátu

2005). Dále je zdůrazňována potenciální nebezpečnost imigrantů z konkrétních zemí, která vede k zpřísnování pravidel pro podávání jejich žádostí o pobyt v naší zemi „*Existuje jakýsi nepsaný seznam, ale jsou země, kterým se to nedělá, a to vyloženě z hlediska bezpečnosti, nic jiného v tom nehraje roli. Nevidím to proto jako omezení těchto cizinců, nebude se to vztahovat na všechny, ale budou to skutečně jednom vybraní. Na tom bych trval, protože bychom si zvyšovali bezpečnostní riziko.*” (senátor Bublan, ČSSD, v Senátu 2005)

Proti těmto tendencím stojí více lidskoprávní pohled na problematiku migrantů, který zdůrazňuje často velmi obtížnou situaci, ve které se cizinec, nebo jeho rodina, mohou v zemi původu nacházet „*Nezapomeňte, že je spousta zemí, které jsou ovládány terorem, lidé sem přijíždějí a nemohou se vrátit. Znímá několik případů běloruských obránců lidských práv. Když si pro vízum budou chtít jet do Minska, tak je tam posadí za mříž.*” (senátor Štětina, nestraník, v Senátu 2005)⁶ Snaha nebrat imigranty jako a priority nebezpečné osoby ale jako někoho, kdo se může nacházet v komplikované situaci a komu není důvod zbytečně ztěžovat pobyt v České republice, se objevuje i v proslovech jiných řečníků - poslanec Maršíček při druhém projednávání novely, na 42. schůzi Poslanecké sněmovny v dubnu 2005, upozorňuje hned na několik situací, ve kterých rodinám slučovaných cizinců může stát situaci ještě více komplikovat, vychází z poznatků neziskových organizací, které zákony připomínkovaly. Zpřísnění pravidel pro podávání žádosti o vízum nebo prodloužení pobytu může vést k tomu, že se cizinec uchýlí k nezákonnému řešení - ilegalitě. „*Zruší-li se některým cizincům paušálně tato možnost, lze očekávat, že řada cizinců bude fakticky více tlačena zvolit ilegalitu, neboť nebudou mít peníze na to, aby odcestovali do svého státu legalizovat pobyt.*” (poslanec Maršíček, KSČM, v PS 2005-II) Pokud můžeme u legálních cizinců váhat nad tím, jaká konstrukce této skupiny převládá, ilegální imigranti patří bezpochyby ke skupině, kterou Ingram a Schneider popisují ve své teorii jako deviants. Maršíček dále upozorňuje i na fakt, že komerční zdravotní pojištění je pro rodiny cizinců velmi nevýhodné a na problémy, které vznikají při narození dítěte, vyžadujícího nadstandardní péči. Dále poukazuje na situaci, kdy rodině způsobí komplikace to, že žádost o sloučení musí podat slučovaná osoba, nikoliv sponzor (horší orientace v prostředí a jazyce, možná korupce v zemi původu atd.). Na potenciální vážné negativní dopady na život migrantů

⁶ Citované projevy pochází ze 42. schůze Poslanecké sněmovny a 7. schůze Senátu z roku 2005 - v případě Poslanecké sněmovny římská číslice označuje konkrétní čtení.

upozorňuje rovněž Fisherová, která poukazuje na možné zhoršení postavení cizinců a prohloubení jejich nejistoty v případě, kdy by jim vyvstala nutnost žádat o vízum v zemi původu – „*Tím, že novela zavádí neurčitý termín - cituji - "v některých případech může být požadováno", navíc otevírá dveře možné korupci, protože takový občan si pro nemožnost vyřízení víza osobně bude muset pravděpodobně najmout zprostředkovatele a zaplatit mu nemalé peníze. Tato praxe podle mých informací již existuje a vládní návrh by ji mohl ještě rozšířit.*” (Fisherová, nestraník, v PS 2005-II)

V pozitivních hlasech je patrná snaha spíše prezentovat cizince jako skupinu velmi náchylnou k dostávání se do obtížné situace vlivem vnějších okolností, jejíž možnosti řešení těchto situací jsou velmi limitované.

Velmi zajímavým materiálem, který diskuzi o implementaci směrnice o právu na sloučení rodiny v České republice doplňuje, jsou připomínky k tzv. Green paperu. Několik let po implementaci směrnice, byly požádány členské státy, místní i mezinárodní nevládní organizace a další odborníci, aby vyhodnotili dosavadní zkušenosti a případně navrhli změny směrnice. Za ČR využilo možnosti připomínkovat materiál Sdružení pro integraci a migraci (SIMI) a Vláda ČR. Odpovědi, které na položené otázky oba subjekty předložily, se zcela očekávatelně velmi liší. Připomínky SIMI jsou jasně vedené v lidskoprávní linii v rámci migrační politiky - organizace se snaží poukázat na problematickou situaci migrantů, kteří se potýkají s obtížemi, pro které nenachází v našem systému oporu. Převládá opět důraz na zachování práv slučované rodiny – „*Právo na soukromý a rodinný život je právem všeobecným a členské státy by měly přijímat pouze taková opatření, která do realizace základních práv zasahují v co nejmenší míře.*” (SIMI 2012: 3) Ve svých odpovědích SIMI rovněž poukazuje na problémy, se kterými se migranti potýkají a které současná legislativa neřeší dostatečně, nebo je naopak prohlubuje, jako například v případě rodinného příslušníka, který potřebuje získat pobyt nezávisle na sponzorovi „*Současné nastavení pravidel rodinné migrace cizinců ze třetích zemí s sebou bohužel také vždy nese závislost nově příchodících migrantů na jejich sponzorovi. Tato závislost může být snadno zneužita a vyústit v různé formy domácího násilí či vydírání, což je velice nežádoucí jev.*“ (SIMI 2012: 5) Velmi sporným bodem směrnice, v názoru na jehož zachování se neziskové organizace a Vlády zásadně rozcházejí, je nastavení minimálního věku pro sloučení pro partnery, který je vyšší než věk dospělosti v daném státě – „*Zastáváme však názor, že stanovení minimálního věku, který se liší od věku zletilosti v daném státě je*

neoprávněný zásah do soukromí a do práva na rodinný život a jiná věková hranice než hranice zletilosti je neopodstatněná. Neexistuje relevantní studie, zda je tento zásah do práv jednotlivce efektivně vyvážen zlepšením situace, kterou se daná věková podmínka snaží řešit. Pokud členské státy usilují o omezení sňatků z donucení, je nutné nalézt takové nástroje, které jsou účinné a ne zvýšit věkovou hranici pro sloučení rodiny mezi manželskými páry. Není možné takto degradovat manželství osob mladších 20 respektive dle směrnice dokonce 21 let.” (SIMI 2012: 4)

Reakce Ministerstva vnitra je naopak vedena v jazyce poukazujícím na zneužívání systému a volajícím po dalších restrikcích a zpřísnění celého procesu - např. možností zavedení testování DNA jako možnosti řešení v případech, kdy existuje podezření na nepravost dokumentů dokazujících příbuzenský vztah. Ministerstvo však zároveň v textu přiznává, že se nejedná o problém, který by se v České republice týkal slučování rodin ze třetích zemí – *„Studie slučování rodin, která byla vytvořena v ČR v roce 2009 odhalila různé typy klamavých praktik, které zneužívaly právě práva na sloučení rodiny k vstupu na území ČR. Největší část těchto případů však byla spojená se slučováním rodiny s občanem EU.(...) Jak je zmíněno výše, podporujeme zavedení volitelného testování DNA jako užitečného nástroje, který může vyřešit některé problémy spojené s nekalými praktikami.” (Vláda ČR 2012: 4)* Toto je řešení, které je v odpovědích SIMI velmi razantně odmítáno s poukazováním na sociální rozměr rodičovství a na negativní dopady, které může zjištění z testu mít na slučovanou rodinu. V připomínkách ministerstva vnitra zaznívá i volání po přísnějších pravidlech, které však nevychází ze zkušeností z českého prostředí, ale z praxe v jiných členských státech – *„V současné době se Česká republika nepotýká s žádnými vážnými problémy souvisejícími s manželstvími z donucení. Jsme si však vědomi toho, že s tímto problémem se setkávají jiné členské státy, proto považujeme vyšší věk než je věk dospělosti pro sloučení za legitimní požadavek...(…) a z důvodu zamezení nucených manželství podporujeme zvýšení tohoto limitu až na 24 let.” (Vláda ČR 2012: 1)*. Ministerstvo vnitra dále prosazuje zpřísnění podmínek pro sloučení a integrační opatření, která by podle připomínek měla být přísnější jak pro sponzora, tak pro slučovanou rodinu a to u všech typů pobytů obecně, doslova v odpovědi uvádí *„S důrazem na lidská práva by bylo vhodné zavést přísné podmínky s možností jejich úpravy členskými státy” (Vláda ČR 2012: 2)*

Z analyzovaných dokumentů, které jsou k dispozici k tématu slučování rodin migrantů ze třetích zemí, vyplývá určitý nejednotný přístup k celé problematice. Oficiální jazyk, kterým mluví směrnice i české zákony, tíhne k tomu prezentovat sloučení rodiny jako naplnění práva na rodinný život, který je všeobecně vnímán pozitivně a prospěšně pro integraci daného člověka do většinové společnosti. Za podmínkami, které jsou na cizince při vstupu uplatňovány, je zájem o ochranu života slučovaných osob a strach z jejich zneužívání. Nelze se však ubránit tomu, že například právě tolik probíraný věkový limit pro sloučení, nebo případná povinnost dokazovat rodinný vztah pomocí genetického testování, může ve svém výsledku působit spíše jako nástroj kontroly, jak má rodina migrantů vypadat a jak má fungovat, pokud chce pobývat v naší zemi. Dopadem integračních opatření se blíže zabývají některé zahraniční studie (viz předchozí kapitoly), které poukazují na to, že jejich zavedení nemusí vždy být přínosem pro snazší integraci. Při zavádění integračních opatření, jako je např. povinnost složit zkoušku z jazyka hostitelské země, je třeba dbát na to, co ve svých připomínkách k Zelené knize o právu na sloučení státních příslušníků třetích zemí zmiňuje SIMI- tedy, aby nedocházelo k tomu, že snaha o zlepšení integrace cizince ve skutečnosti působí velmi diskriminačně a tudíž v protikladu k jednomu z hlavních posláních směrnice.

11.1. Nové cizinecké zákony

Výrazné změny v oblasti slučování rodin mohly přinést až nové cizinecké zákony (Zákon o pobytu cizinců, zákon o volném pohybu občanů EU a jejich rodinných příslušníků a zákon o ochraně hranic) které by nahradily stávající zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky. Zákony se začaly připravovat v roce 2011, a po zveřejnění návrhů okamžitě vyvolaly silnou reakci organizací, které se migrancy a migrací zabývají. Nová právní úprava s sebou měla přinést velmi zásadní zpřísnění podmínek pro všechny skupiny migrantů - její výraznější změnu by pocítili nejvíce cizinci ze třetích zemí migrující za prací, zhoršení se však týkalo rovněž rodinných migrantů a rodin cizinců a osob s EU občanstvím. Návrhy spustily lavinu reakcí jak neziskových organizací, tak například zástupců zaměstnavatelů a úřadu ombudsmana. Připomínek k návrhům bylo opravdu mnoho a byly jak věcné, tak formální povahy. Nejzásadnější problémy, na které připomínky upozorňovaly, shrnuje prohlášení Konsorcia nevládních organizací pracujících s migrancy v ČR.

- zhoršení postavení cizinců z EU, kteří by museli po třech měsících rovněž žádat o pobyt, jinak by jim hrozily sankce
- zhoršení postavení rodinných příslušníků českých občanů, oproti rodinným příslušníkům jiných států EU, kteří jsou chráněni právem EU
- zvýšení hranice příjmu, který musí cizinec při žádosti o pobyt prokázat
- možnost zrušit trvalý pobyt cizince například z důvodu jakéhokoliv nedoplatku
- posílení pravomocí zpravodajských služeb, které by mohly mít veto při veškerém rozhodování o pobytech
- zavedení kategorie gastarbeiterů - migrantů, kteří přijdou za prací na jeden rok, nebudou mít hrazené zdravotní pojištění a nemohou si s sebou vzít rodinu
- prodloužení lhůt pro rozhodování o pobytech (Konsorcium 2013)

Krom těchto výtek můžeme v připomínkách najít upozornění na zásadní zneprůhlednění celé legislativy, rozšíření zákonů, místo jejich zjednodušení, využívání termínů, které nekorespondují s jinými českými právními předpisy, rozvolněnost a nepřesnost využívaných pojmů a mnoho dalšího. (Veřejný ochránce práv 2013)

Po mnoha negativních reakcích se Ministerstvo vnitra rozhodlo návrhy nových cizineckých zákonů nepřekládat a pokusit se o jejich přepracování. K tomu do této chvíle stále nedošlo, podle názoru jedné z expertek (E1) se případná práce na návrzích pravděpodobně zdržela rovněž kvůli obměně úřadu ministerstva vnitra po volbách. Po odložení nových cizineckých zákonů došlo v roce 2014 pouze k novelizaci stávající legislativy. Tato novela již neobsahovala velkou část sporných bodů, které neziskové organizace vytýkaly původním návrhům nových zákonů a upravovala především oblast zaměstnávání cizinců. Přímo se slučováním rodiny souvisí především možnost rodinných příslušníků nechat se zaměstnat ihned po sloučení, rodinná migrace při projednávání zákonů byla zmiňována především v souvislosti s částí novely, která řešila veřejné zdravotní pojištění a problematiku sociálních dávek.

Co se týče konstrukce obrazu migrantů, v porovnání s rokem 2005, kdy probíhala novelizace původního cizineckého zákona, se rétorika řečníků obecně přiosvětila. Stále však můžeme sledovat konflikt mezi pojetím migrantů jako lidí, kteří jsou stejní jako my, s důrazem na určitý humanistický rozměr přístupu k občanům cizích zemí a snahy rodiny imigrantů vykreslit jako ohrožující element a „zneužívače“ systémů.

Negativní konstrukce se nese ve směru zneužívání sociálních dávek a zneužívání zdravotního pojištění, pokud by byli cizinci do systému zařazeni. „Česká republika prostě nemá na to, aby ze sociálních dávek uživila všechny cizince a jejich rodiny, které budou o dávky mít zájem. (...)Pokud k nám někdo přijde pracovat, ať pracuje, pokud práci najde. Ale když práci nemá, tak se holt musí vrátit domů a nikoliv parazitovat na našem systému. Česká republika přece nemůže sloužit jako cíl sociálních imigrantů.“ (Okamura, Úsvit, v PS 2014)⁷ V proslovech řečníků je znát i snaha oddělit pracovní migraci (která je považovaná za žádoucí) od migrace rodinné (která je automaticky spojována se zneužíváním sociálního systému) „A určitě, pokud sem někdo chce přijít pracovat, má nárok na sociální jistoty. Ale aby sem někdo přišel a přivedl sem celé své rodiny, napojil na sociální systém, v současné době si myslím, že není úplně ideální.“ (Černoch, Úsvit, v PS 2014) Nezahrnování migrantů do veřejného pojištění bylo podpořeno rovněž zdůrazňováním nákladnosti jejich léčby kvůli promořenosti populace migrantů závažnými onemocněními: „Představa, že z třetích zemí sem přicházejí potenciální imigranti třeba HIV pozitivní, vezměte si, kolik jich tam je, a my je připustíme do systému veřejného zdravotního pojištění, budeme je tady zdarma léčit, a to v době, kdy se naši občané skládají na různá konta Míša, na vozíčky a takové věci, je pro mě naprosto nepřijatelné.“ (Plzák, ANO, v PS 2014) Jeden z řečníků argumentuje proti využívání sociálního systému cizinci s využitím informací o zneužívání dávek velmi negativně konstruovanou skupinou (slovenští Romové) - která ale, vzhledem ke slovenskému občanství, nemá s projednávaným zákonem žádnou spojitost.

Ta část řečníků, která naopak lobovala za to, aby se poslanecká sněmovna dále zabývala možnostmi lepších podmínek pro migranty a jejich rodiny poukazovala na rizikové situace, ve kterých se mohou migranti nacházet – „Myslím si, že situace lidí, kteří odcházejí ze své země, je často velmi složitá, že bychom si měli uvědomit, že začínat někde znova je opravdu velmi náročné.“ (Herman, KDU-ČSL, v PS 2014). Jiní řečníci využívali příběhů konkrétních lidí, aby na nedokonalosti systému zdravotního pojištění migrantů upozornili : „... (já znám) ukrajinskou rodinu, která tady pracuje, pracuje poctivě, poctivě platí daně, a to v profesích, které naši občané nejsou pravděpodobně připraveni vykonávat - v těžkých stavebních pracích a v úklidu. A chci se zeptat jenom

⁷ Všechna citovaná prohlášení pochází ze 7. schůze poslanecké sněmovny ze středy 19. března 2014

na to svědomí, vaším prostřednictvím, pane předsedo, pana poslance Plzáka. Této rodině se tady narodila holčička s Downovým syndromem. Ti lidé se skládají, desetitisíce měsíčně, na léčení této holčičky.” (Podivínský, KDU-ČSL, v PS 2014)

I podle rozsahu parlamentních rozprav je jasné, že v roce 2014 představuje migrace daleko závažnější téma, kterému je věnován značný prostor. Argumenty proti politikám, které by částečně umožnily zrovnoprávnění cizinců s českými občany, jsou při projednávání této novelizace o poznání příkřejší než v roce 2005. Toto lze spojovat s tím, že ve veřejném prostoru začínají být vyhraněné postoje vůči imigrantům častější a v poslanecké sněmovně jsou již zastoupeny ty politické subjekty, pro které představuje anti imigrační politika zásadní bod jejich programu. V debatě se setkávají především názory na to, jestli mají migranti a jejich rodiny, které v ČR legálně pobývají, mít stejná práva jako občané této země – *„Protože přijmout zákon, který vyjednali naši vyjednaváci v EU, který pouze dává lidem, kteří poctivě pracují v téhle zemi rovnější práva - ne rovnější práva než našincům, ale o něco rovnější, než je měli - ten zákon je naprosto normální a v podstatě nestojí za debatou.*” (Komárek, ANO, v PS 2014)

11.2. Obraz migrantů ve volebních programech politických stran

V rámci analýzy toho, jak je na české politické scéně konstruován obraz migrantů, jsem se rozhodla zkoumat rovněž volební programy politických stran. Konkrétně jsem volila ty programy, které strany představily pro parlamentní volby v roce 2013 - především z důvodu, že se jedná o období nejbližší době přípravy novely cizineckého zákona, o které následně hlasovali politici, kteří vyšli jako vítězové právě z těchto voleb. Pro analýzu jsem využila programy stran, které ve volbách dosáhly lepšího výsledku než 1%. Obecně je třeba říct, že migrace se jako téma objevuje v programech současných parlamentních stran spíše okrajově, některé strany se migrační problematice zcela vyhýbají (ČSSD, TOP09, KSČM). Pokud se nějaká zmínka o migrantech objevuje, jedná se o výroky spíše neutrálního charakteru, které upozorňují na nutnost integrace, případně dělení skupiny migrantů na ty, kterým je třeba ulehčit vstup (migranti kteří jsou přínosem, pronásledovaní atd.) a ty, kterým je třeba podmínky zpřísnit (migranti, *„kterým jde jen o zneužívání našeho zdravotního a sociálního systému.*” (ODS 2013).

Ve zcela explicitně negativní konotaci se téma migrace objevuje v programu Úsvitu přímé demokracie, který uvádí, že zde nechce „*nepřizpůsobivé imigranty nebo příchod náboženských fanatiků*” (Úsvit 2013).

Veskrze pozitivní výroky vzhledem k migrační politice můžeme nalézt v programu KDU-ČSL, která primárně podporuje přijímání osob, které mají nárok na azyl, a volá po uznání snahy cizinců – „*Známky integrace přistěhovalců do majoritní společnosti (placení daní a zdravotního pojištění, docházka dětí do školy, znalost českého jazyka) by měly být ze strany státu oceňovány.*” (KDU-ČSL 2013). Je však trochu paradoxem, že právě tento výrok je zařazen do programového bodu nazvaného „*Právo na život v bezpečí*”. Implicitně je zde tudíž stále přítomná konstrukce migrantů, jako ohrožujícího prvku pro naši bezpečnost. V programovém bodu „*Obrana a vnější bezpečnost*” se vyskytuje jediná zmínka o imigraci i u ANO 2011, které upozorňuje na možnou nekontrolovatelnou migraci lidí z oblastí postižených mezinárodním terorismem. (ANO 2013)

Z mimoparlamentních stran, které splnily kritérium výsledku nad 1%, se objevuje migrace jako téma pouze u Strany zelených a Strany svobodných občanů. U Strany zelených je patrná určitá lidskoprávní linie přístupu k migrační politice, která je na české politické scéně ojedinělá a typická především pro neziskové organizace. Strana zelených zcela evidentně reaguje právě na návrhy cizineckých zákonů a uvádí, že se chce zasadit o vznik nového zákona, který „*bude na migraci nahlížet skrze sociální optiku nikoliv apriorně jako na bezpečnostní problém; zákona, který bude respektovat současné migrační trendy, nebude uměle vytvářet podřadnou skupinu méněcenných obyvatel této země, nebude diskriminovat české občany s příbuznými – cizími státními příslušníky, nebude klást absurdní překážky naplňování práva na rodinný život a který bude respektovat potřeby českého pracovního trhu, který cizince potřebuje.*” (SZ 2013) Zřejmá je zde pozitivní konstrukce migrantů - jsou potřební pro pracovní trh, nejsou méněcennou skupinou, je třeba nestavět jim do cesty překážky.

V programu Strany svobodných občanů jsou migranti zastoupeni v podobě rozsáhlých migračních vln, způsobených „*katastrofami, nerovnoměrným demografickým vývojem, nerovnoměrnou potřebou zdrojů (strategických surovin, vody a energie), nerovnoměrným ekonomickým vývojem a dalšími příčinami.*” (SSO 2013) - zde není

zcela jasné, jestli se poznámka týká pouze uprchlíků, nebo rovněž "běžné migrace". Takto popsané migrační vlny zde představují jedno z rizik, které se podle Strany svobodných občanů „mají řešit vojenskými prostředky”. (SSO 2013)

Tabulka 4: Konstrukce cílové skupiny migrantů v programech politických stran

Politická strana	Konstrukce cílové skupiny migrantů			
	Negativní	Pozitivní	Nevyjadřují se	Poznámka
ČSSD			x	
TOP 09			x	
KSČM			x	
ANO 2011	x			Zmínka v programové kapitole <i>Obrana a vnější bezpečnost</i> .
KDU-ČSL		x		Pozitivní výrok zařazen v programové kapitole <i>Právo na život v bezpečí</i> , řešící otázku bezpečnosti ČR.
ODS	x	x		
ÚSVIT	x			
SZ		x		
SSO	x			

(Zdroj: Autorka)

11.3. Využitelnost teorie sociálních konstrukcí cílových populací na problematiku rodinné migrace v ČR

Z analýzy dokumentů vyplývá, že v českém prostředí by rodinní migranti ze třetích zemí v jazyce teorie Ingram a Schneider nejspíše patřili ke skupině deviantů - tedy té skupině, která má negativní konstrukci a nemá žádnou moc. Malý vliv migrantů s dlouhodobým pobytem je dán jednak absencí volebního práva, samozřejmě že zásadní roli zde sehrává nedostatek sociálních kontaktů a vazeb, neznalost prostředí, jazyka, absence silného ekonomického zázemí, které by mohlo vliv a moc skupiny zvýšit, naopak zde existuje určitá existenční nejistota atd. Snaha o negativní konstrukci je rovněž velmi patrná - na výše zmíněných příkladech můžeme sledovat zhoršení způsobu, jakým se migranti snaží vykreslit volení představitelé. To do určité míry

koresponduje rovněž s názorem na migraci většina obyvatelstva (viz kapitola 7.) a způsobem, kterým o migračních tématech informují média.

Podle analýz mediálního obrazu cizinců převažuje v českém prostředí tendence informovat o cizincích převážně v negativních souvislostech, jakou je například trestná činnost, ilegální práce nebo pobyt atd. (Saková 2009) V případech negativních zpráv je často cizí původ pachatele nebo oběti uváděn v již titulku článku jako podstatný atribut, velmi často v případech, kdy jeho uvedení nemá žádný význam.⁸ Tento způsob informování o cizincích pak může mít podstatný dopad na jejich obraz a přijetí většinovou společností. Zdůrazňování etnické kategorie pouze v případě negativního informování o cizincích pak utvrzuje v příjemcích mediálního sdělení obraz světa, ve kterém nebezpečí přichází od druhých, cizích, kteří jsou od nás snadno odlišitelní a rozpoznatelní. (Karhanová, Kaderka 2001: 6-7)

Zároveň zde můžeme najít jev, který ve své knize rovněž popisují Ingram a Shneider - snahu o dvě různé konstrukce vytvářené dvěma stranami v diskuzi. V opozici k negativní konstrukci a využívání odstrašujících příkladů a scénářů stojí jak při projednávání nové legislativy, tak ve vyjádřeních neziskových organizací konstrukce pozitivnější - vyjádření, která mají poukázat na to, že migranti jsou stejní lidé jako my a mohou se potýkat s celou řadou problémů.

Příklon k negativní konstrukci může být do velké míry ovlivněn externími událostmi - ty mohou, jak popisuje Ingram a Shneider „...vytvořit příležitosti pro nové konstrukce, které mohou ve svém důsledku vést ke změně politiky která zohledňuje změněnou konstrukci a tím jí zároveň legitimizuje.” (Schneider, Ingram 2005: 8-9) Takto může v kontextu české migrační politiky fungovat atmosféra strachu způsobená teroristickými útoky nebo současná uprchlická krize, které podporují - a v očích veřejnosti legitimizují, takovou migrační politiku, která akcentuje především bezpečnostní přístup (větší kontrola, restrikce). Jedna z dotazovaných expertek (E2) zmiňuje, že dalším faktorem, který ovlivnil směřování české migrační politiky, byl průběh ekonomické krize. Ta s sebou přinesla větší nezaměstnanost, omezování pracovní migrace a ve vztahu k migrantům určitý strach z ohrožení sociálního státu.

⁸ Tento jev bývá označován jako tzv. *titulková xenofobie*

Všechny tyto externí události (svými dopady ale v podstatě spíše dlouhodobější trendy) následuje určitá snaha o negativní konstrukci - imigrant terorista, imigrant zátěž sociálního systému/imigranti berou Čechům práci atd., ať ve výrociích politických představitelů nebo v médiích. Tyto konstrukce se pak velmi zásadně odrážely například právě v návrzích cizineckých zákonů z roku 2013 - v rámci nich mělo dojít k posílení pravomocí tajných služeb, rozšíření škály důvodů, kvůli kterým může dojít k vyhoštění cizince, zvýšení dohledu systému nad jednotlivcem, zároveň k zhoršení pracovních podmínek a zvýšení požadavků na samostatné finanční zajištění cizince. Hlavním diskursem v migrační politice se pak, podle jedné z dotazovaných expertek, stává *„důraz na vnímání migrantů jako primárně problematických jedinců, se kterými je spojena kriminalita, kteří dělají přestupky, které je potřeba kontrolovat.“* (E2)

Dotazované expertky hovořily (E1,E2) o zkušenosti s podobnými postupy, které popisují některé citované studie, zabývající se migrační problematikou v kontextu sociálních konstrukcí. Jako příklad byly uváděny situace, kdy se restriktivnější přístup k migrační politice řešil v souvislosti s nějakou negativní zkušeností s určitým fenoménem spíše lokálního významu – *„V minulosti jsme zaznamenali, že přišla cizinecká policie s tím, že se to slučování masivně zneužívá. Pak se ukázalo, že to jsou všechno případy ze severu, kde Vietnamci platili Romkám 5 nebo 10 tisíc aby si je vzali. MV ČR to řešilo s cizineckou policií, tvrdili, že to je velký trend, ale nikdo nebyl schopný předložit žádná čísla.“* (E1)

12. Europeizace české migrační politiky

Velký vliv na podobu politiky slučování rodin v České republice má bezpochyby Evropská unie. Podle jedné z dotazovaných expertek je povinnost členských zemí adaptovat se na evropskou legislativu nejzásadnějším hybatelem změn migrační politiky ČR obecně- *„Politika slučování souvisí celkově s nastavením té migrační politiky – ačkoliv existují nějaké dokumenty, které by tu roli mohly plnit, tak nějaká vize v té migrační politice dlouhodobě absentuje. Pokud máme vývoj, kterému chybí vize a strategie, ale reaguje jen, na co musí – to je především evropská legislativa, nebo reakce na nějakou konkrétní situaci, tak to má velké důsledky do praxe.“* (E1)

Nejvýraznější změny legislativy upravující slučování rodin se udály díky Směrnici 2003/86/ES – došlo tedy k adaptaci české legislativy na legislativu evropskou, což je jev označovaný v jazyce teorie europeizace jako downloading (viz kapitola 12.). Můžeme tedy říct, že vertikální europeizace na českou migrační politiku nemalý vliv bezpochyby má.

Co se týká druhého typu europeizace – tedy europeizace horizontální, můžeme se setkat patrně pouze s podporou zavedení přísnějších integračních opatření, která jsou již využívána jinými evropskými státy, patrnou z připomínek Vlády ČR k Green paperu o slučování rodiny. (Vláda 2012)

13. Zkušenost migrantů v ČR s dopady politiky slučování rodin

V této kapitole bych se chtěla zabývat především tím, jaký má legislativa, týkající se slučování rodin, dopad na samotné migranty. Ačkoliv Česká republika nevyužívá maxima v restriktivnosti opatření, která směrnice 2003/86/ES nabízí, pro část migrantů mohou být dopady existujících požadavků velmi omezující. Některé poznatky z výzkumu v českém prostředí ukazují na obdobnou zkušenost respondentů, jaké zmiňují studie prováděné v rámci výše zmíněného Family Reunification Projectu (viz kapitola 9.).

13.1. Administrativní náročnost a byrokracie

Administrativní náročnost celkového procesu slučování rodiny a obtíže při kontaktu s českou byrokracií jsou ze strany migrantů jedním z často zmiňovaných problémů, s přílišným zatížením byrokracií se potýká systém i u dalších skupin migrantů. Bariéra způsobovaná byrokracií v procesu slučování rodiny má několik rozměrů. První je náročnost procesu, která je do značné míry způsobovaná legislativním nastavením podmínek pro sloučení - požadavky na migranty, zákonné časové lhůty atd. a dopady, které na imigranty má. Druhý rozměr pak mohou tvořit následky selhávání tohoto systému, které přináší další zátěž pro slučované rodiny.

Jak bylo vyjasněno dříve v této práci, Česká republika patří k evropským zemím, které mají spíše mírnější nastavení požadavků v procesu slučování rodin, především co se týká integračních opatření, věkových omezení atd. I přes nevyužití veškerého potenciálního prostoru, který pro tvorbu národní politiky slučování rodin Směrnice Rady 2003/86/ES ponechává, mohou být pravidla pro migranty nastavená poměrně nepřívětivě. Mezi často kritizované prvky českého systému slučování rodin patří nastavení časových lhůt. Kritika délky doby celého migračního řízení (i v případě, kdy probíhá ve standardní době, tedy nedochází k žádnému prodlužování lhůty úřadem) zaznívá jak od zástupců neziskových organizací, tak od imigrantů samotných. Česká republika určila maximální délku lhůty pro rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na 270 dní. Podmínkou pro podání žádosti je navíc pobyt sponzora v ČR v délce minimálně 15 měsíců. (V případě, kdy se jedná o držitele zaměstnanecké karty se tato požadovaná doba zkracuje na 6 měsíců.) Celková maximální doba, po kterou může být rodina odloučena, činí dva roky. Rodiny se často pokouší tuto dobu překlenout provizorními řešeními, jako využíváním krátkodobých pobytů, návraty do země původu atd., což s sebou přináší další náklady a zátěž. Limity pro rozhodnutí o udělení pobytu rodinnému příslušníkovi občana EU jsou stanoveny na 60 dní, i v tomto případě však podle respondentů docházelo k průtahům ve vyhotovování rozhodnutí. (Zákon 326/1999 Sb.)

„Museli jsme o to zažádat dva týdny před tím, než mi skončilo vízum - to byl prosinec...a trvalo to do května. Skoro mi vypršelo i to překlenovací vízum, než to rozhodnutí přišlo. Během těch měsíců se vůbec neozvali.“ (R13)

„Manžel chtěl, aby byli spolu, proto ji začal vybavovat povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny. V květnu 2010 podal žádost v ČR a její kladné vyřízení trvalo skoro rok. Pomáhala mu jedná známá paní. Ve vyplněné žádosti udělali chybu, tím se to všechno prodloužilo.“(R7)

„Ted' jsem slyšel, že je to problematický. Těm, co žádali třeba před třemi lety, to ještě nedali a nemají ani vyjádření. Dávají jim nějaké překlenovací vízum.“(R9)

„V červenci 2011 jsme podali na to sloučení rodiny, čekali jsme dva roky.“ (R2)

Mezi respondenty se samozřejmě objevovali rovněž případy, kdy k rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny došlo zcela v zákonem daném limitu a to i v čase výrazně kratším, než jsou zákonem dané lhůty. Velká část respondentů problém s nedodrčováním lhůt a průtahy migračního řízení tudíž vůbec nepocítovala.

S problémy s překračováním lhůt se někteří respondenti setkávali i v případě prodlužování pobytu. Tuto zkušenost uvádí jedna z respondentek (R1), která se s komplikacemi při vyřizování prodloužení pobytu setkala - vyřízení prodloužení může v některých případech zabrat mnoho měsíců a jeho neúměrné prodlužování může mít za následek například nutnost vyřizovat speciální doklad v případě potřeby vycestování ze země. (R1)

Tento doklad, tzv. překlenovací štítek, který respondentka zmiňuje, slouží v podstatě jako řešení v případě, kdy migrant čeká na vyjádření příslušných orgánů o prodloužení pobytu, ale jeho předešlý pobyt již oficiálně skončil. Štítek se vyznačuje do cestovního dokladu. Podle stránek Ministerstva vnitra ČR „...vydávání překlenovacího štítku není výslovně upraveno zákonem, ale jde o praktický postup MV ČR, překlenovací štítek slouží jako osvědčení o podání žádosti a je jím deklarována legálnost pobytu na území ČR do doby, než bude pravomocně rozhodnuto o podané žádosti, pokud se na cizince vztahuje zákonem upravená tzv. fikce platnosti dosavadního oprávnění k pobytu.” (MV ČR 2015²) Překlenovací štítek pak slouží jako jakási náplast na dobu před vydáním rozhodnutí, ale jeho udělení není ze zákona povinné. Štítek svému majiteli umožňuje rovněž vycestovat ze schengenského prostoru a vrátit se zpět.

Se zbytečnými průtahy v rozhodování a s nedodrčováním lhůt souvisí úzce další problém - oddělené posuzování různých členů rodiny. V případě, kdy se o sloučení pokouší například matka a děti je možné, že z důvodu separátního posuzování každého z nich může být doba před rozhodnutím o dlouhodobém pobytu různá. Tuto zkušenost zaznamenali v průběhu slučování nebo ve svém okolí i někteří respondenti. Respondentka z Vietnamu vzpomínala, že v době, kdy v ČR pobýval její otec, se o sloučení pokoušela její matka a s ní i dvě děti. Žádost matky byla vyřešena o půl roku dříve, děti se musely vrátit do Vietnamu, kde se o sebe staraly samy. V případech jako je tento, je pro rodinu obzvláště obtížné zajistit hladký průběh sloučení, péči o děti v

zemi původu atd. Je potřeba dodat, že zkušenost této respondentky není zcela aktuální, avšak separátní posuzování žadatelů o sloučení rodin kritizují i neziskové organizace –

„I přesto že jsou k jednotlivým žádostem dokládány stejné dokumenty, o žádostech často rozhodují odlišní lidé, čímž leckdy dochází k odlišným výsledkům. K tomu dochází zejména s ohledem na potvrzení o ubytování a dokladu o měsíčním příjmu sponzora. Zatímco u žádosti jednoho dítěte postačuje k prokázání skutečně vynaložených nákladů na bydlení podrobná nájemní smlouva, u žádosti druhého se pro posouzení příjmů počítá částka normativních nákladů na bydlení dle nařízení vlády. Sekundárně pak dochází k další časové prodlevě při vydání rozhodnutí a rodinný život žadatelů je tak samozřejmě opět zasažen.“ (Cilli 2013)

Problémem, na který upozorňují neziskové organizace, je rovněž obtížné získávání samostatného pobytu sloučených členů rodiny, změna účelu pobytu je možná až po 3 letech. Kritické jsou především situace, kdy v rodině dochází k domácímu násilí. Pro oběť může být velmi problematické vztah opustit, díky závislosti svého pobytu na sponzorovi. (Szczepaniková 2013)

Fungování českého systému v případech slučování rodin má více rozměrů než pouze ten, jak jsou oficiálně legislativně nastavena pravidla. Z pohledu některých respondentů celý proces slučování působí vůči cizincům velmi nevstřícně a nepřátelsky. Je jistě potřeba vyjasnit, že nepřátelský a pasivní přístup ze strany úřadů je v českém prostředí často zaznívajícím téma, velká nedůvěra k úřadům a státní správě převládá silně i ve zkušenosti obecné populace – například v Evropském výzkumu hodnot uvedlo nedůvěru k těmto institucím 70% respondentů. (FSV UK, FSS MU 2008). Bylo by tudíž naivní očekávat, že zkušenost migrantů bude rozdílná. Z výpovědí partnerů slučovaných cizinců, kteří jsou sami české národnosti, však vyplývá, že zkušenost s institucemi, se kterými přicházejí migranti do kontaktu, byla překvapující i pro ně.

V komunikaci s úřady vyvstává migrantům ve většině případů jedna překážka navíc - omezená znalost jazyka. Možnost komunikovat v jiném než českém jazyce je v mnoha fázích migračního řízení značně omezena a představuje pro migranty informační bariéru. Situaci musí migranti řešit s pomocí tlumočníka, partnera, případně přátel atd., kteří češtinu ovládají. To respondentům v našem výzkumu přineslo celou řadu komplikací - od chyb v překladu, po velmi často se vyskytující, nepříjemně pocíťovaný

stav naprosté závislosti na osobě, která při slučování všechny náležitosti vyřizovala. Krom formální závislosti na sponzorovi, vycházející z platné legislativy, pak vzniká i závislost faktická. Tento stav byl samozřejmě nejvíce pociťován migranty, slučujícími se s českým občanem. Obtížná komunikace s úřady rovněž vede k nepochopení požadavků, které může dále zapříčinit prodloužení celého procesu. Absence možnosti komunikovat v angličtině byla pociťována jak v přímé komunikaci, tak i v případě dostupnosti informačních materiálů, případně jiných informačních nástrojů.

„nemluvili vůbec anglicky. Neměl jsem v průběhu toho procesu vůbec páru co se děje...(...)U té telefonní linky, kde se máte objednat na tu schůzku mají napsáno, že od určité chvíle už budou mluvit pouze česky. Takže to není moc nápomocné.”(R14)

Podobnou zkušenost uváděl rovněž další respondent z USA, který popisoval pocit naprosté závislosti na své české manželce a vyjádřil přesvědčení, že bez pomoci člověka, který mluví česky a dokáže se ve zdejším prostředí orientovat, by pravděpodobně projít procesem slučování nezvládl. (R4) Naprostou závislost cizinců si po předešlých zkušenostech uvědomují i čeští partneři: *„Já s ním jako partnerka nemusím být vždycky, může se stát, že někam na týden odjedu a pak z toho bude problém po celý ten proces...” (R12)*

Jazykovou bariéru, i překážky způsobené složitostí systému, se migranti často pokouší překonat s využitím zprostředkovatelů. Ti za úhradu pomohou vyřídit potřebné dokumenty, pomohou s návštěvou úřadu atd. Mnohdy pro migranty představují jedinou formu asistence, se kterou jsou ve své situaci obeznámeni.

„Poprvé jsem nevěděla, co je všechno potřeba udělat, protože jsem byla teprve rok a půl v České republice. Nerozuměla jsem jazyku, proto bylo pro mě nejjednodušší to zaplatit, aby to udělal někdo za mě.” (R6)

Některé služby, které zprostředkovatelé nabízejí, však mohou být na hraně zákona, případně zcela nelegální. Vzniká zde riziko, že se cizinec dostane do situace naprosté závislosti na zprostředkovateli, proces se může stát velmi nákladným atd. (Nešporová, nešpor 2007: 53) Nestandardní nebo účelové žádosti o pobyt bývají podle zprávy ministerstva vnitra nejčastěji spojovány právě s využitím služeb zprostředkovatelů, kteří jsou s fungováním systému dobře obeznámeni a je pro ně tak jednodušší ho určitým

způsobem obejít. V případě slučování rodin pak například dochází k podávání žádostí o sloučení s osobou, se kterou nechce slučovaná osoba reálně žít a ke které ji nemusí vázat žádný vztah. (MV 2015¹: 58-59) Ze zprávy MV bohužel nevyplývá ani přibližný počet případů, ve kterých k těmto pokusům dochází.

Ve výpovědích respondentů můžeme zaznamenat i zkušenosti, kdy při zapojení zprostředkovatele docházelo k rozdílnému zacházení s žadatelem, nebo ke zcela nelegálnímu jednání, na kterém se měli podílet i zaměstnanci příslušného úřadu nebo policie. V minulosti se v českém prostředí korupce v souvislosti s migrací již několikrát řešila, podle odborníků korupčnímu prostředí nahrává především přílišná obecnost a nejasnost některých právních předpisů a rovněž nedostatečná informovanost cizinců, kteří fungování systému nerozumí. (Honusková 2005) Problém s informovaností byl zmiňován i dotazovanými experty (E1, E3).

„Zprostředkovatel za manžela vzal čekací lístek a zavolal mu, že musí přijít přesně v takovou hodinu. Manžel tam přišel s tím zprostředkovatelem, si spolu sedli a já jsem paralelně seděla u dalšího okýnka. Měli jsme stejné papíry. Jedna žádost, smlouva od nájemníků, smlouva od komerční pojišťovny. Všechno bylo stejné. Oni tu jeho žádost ani neotevřeli, ani neprohlédli ty papíry. Vzali, dali razítko a trvalo mu to asi jenom pět minut. Vstal a čekal, myslel si, že u mě to taky tak bude a že hned odejdeme. U mě to otevřel a říkal: „To není správně, to není správně, to není správně.“ Ze všech těch dokumentů vzal jenom tu žádost.” (R2)

Setkání s ilegálními praktikami spojenými se zprostředkovatelem popisovala i další z respondentek (R6), která se pokoušela zajistit povolení na sloučení rodiny pro dceru. Zprostředkovatel jí po dohodě předal otázky a odpovědi, které se naučila k pohovoru s policií. Část peněz, které si za službu vzal předal právě policistům, kteří s ženou prováděli pohovor.

13.2. Dokládání příjmu

Cizinecký zákon jako jednu z podmínek umožnění dlouhodobého pobytu za účelem sloučení rodiny vyžaduje prokázání vlastnictví dostatečných finančních prostředků.

Toto je třeba dokazovat buď potvrzením o příjmech, nebo pomocí výpisu z účtu, ze kterého je jasné, že rodina požadovanou částkou disponuje. Podrobnější informace o výši prostředků, které musí rodina doložit, obsahují předešlé kapitoly. Problém pro imigranty může představovat právě povinnost doložit najednou celou částku, která může být v případě více slučovaných osob poměrně vysoká.

Těžkosti spojené s prokazováním financí zmiňovali respondenti často. Hlavním problémem, o kterém respondenti hovořili, byla nutnost prokázat výpisem z účtu částku na celý rok dopředu (R1,R8). Vzhledem k tomu, že respondenti měli zkušenost s prokazováním částky v řádech mnoha desítek až stovek tisíc korun, bylo pro některé z nich zajištění celého požadovaného obnosu najednou velmi obtížné - největší problémy s dokládáním finančních prostředků uváděla respondentka (R8) - samoživitelka snažící se o sloučení dcery.

Ze zahraničních výzkumů, které slučování rodin řeší, vyplývá, že nejvíce jsou ohrožené zvyšováním požadavků na prokazování příjmu, především skupiny chudších migrantů, a obecně skupiny s nižšími příjmy - výrazně více mohou být ohrožené ženy. U migrantek nastává problém ve chvíli, kdy se stávají sponzory, jelikož je pro ně daleko obtížnější dosáhnout na požadovaný příjem, situace je pro ně komplikovanější ještě více v případě, kdy vychovávají děti. Ženy jsou v horší pozici i v případě nutnosti skládání jazykových testů, vzhledem k tomu že často pocházejí z lokalit, kde na vzdělání žen není kladen takový důraz. (Kofman, Sales 2001: 104)

13.3. Zdravotní pojištění

Jednou z nejčastějších bariér, kterou musí migranti překonávat, je nutnost doložení zdravotního pojištění. Cizinci ze třetích zemí, kteří nejsou v ČR zaměstnáni, si musí obstarat zdravotní pojištění s pomocí komerčních pojišťoven. Toto se tedy týká především slučovaných členů rodin a dětí migrantů, kteří zde mají dlouhodobý pobyt - počet osob, které se nacházejí v této situaci je odhadován na 100 000. (Hnilicová, Dobiášová, Čížinský a kol. 2012). Na problematiku zdravotního pojištění dlouhodobě upozorňují neziskové organizace, které s imigranty pracují, jelikož se s komerčním pojištěním často pojí celá řada komplikací. Pro migranta je povinné mít komerční pojištění, pojišťovně však samozřejmě nevzniká povinnost cizince pojistit. Spíše

ojedinělé, ale o to závažnější jsou případy, kdy se cizinci narodí v české nemocnici předčasně, nebo se zdravotním postižením potomek. Kterého však pojišťovna odmítne pojistit a náklady na pobyt v nemocnici a léčbu je rodina nucena uhradit sama. (Konsorciium 2015)

Důsledkem povinnosti pojištění uzavřít jsou migranti nuceni uzavírat takové smlouvy o zdravotním pojištění, které pro ně nemusí být výhodné. Pojištění může být velmi nákladné, většinou je třeba ho uhradit na rok, nebo delší dobu dopředu, což může představovat v rozpočtu rodiny nemalou částku. Problém je i s limity pojistného plnění - ty existují jak pro každou pojistnou událost, tak pro celou uzavřenou smlouvu. Nízké limity mohou způsobit, že ačkoliv si cizinec pojištění několik let platí, v případě vážnějšího úrazu mu náklady na léčbu pojišťovna neuhradí a jemu vzniká dluh u zařízení, které péči poskytlo. Tato částka může být natolik vysoká, že není v možnostech imigranta jí uhradit, tudíž vzniká škoda zdravotnickému zařízení. Kromě těchto situací je pro zdravotníky rovněž obtížné zjišťování rozsahu krytí pojištění v případě ošetřování migranta. (Konsorciium 2015)

Velkou nevýhodou smluv, které migranti uzavírají, je možnost smluvní vztah kdykoliv ukončit, tudíž pro ně neexistuje žádná stabilní jistota, že v případě komplikací budou jejich výlohy na léčbu proplaceny. Obecně jsou migranti pro zdravotní pojišťovnu velmi výhodnými klienty, vzhledem k nadprůměrně dobrému zdravotnímu stavu, nízkému věku atd. (Konsorciium 2015) S komplikacemi, které byly navázané na využívání komerčního pojištění, se setkala celá řada respondentů našeho výzkumu. Problémy, se kterými se respondenti potýkali, zahrnovali v podstatě celou škálu situací, na kterou neziskové organizace v souvislosti s komerčním pojištěním upozorňují.

S problémy se zdravotním pojištěním se setkala celá řada respondentů našeho výzkumu (R2, R4, R9, R6, R10, R11). Problémy byly jednak finančního rázu - respondenti si stěžovali na velmi vysokou cenu zdravotního pojištění (R10, R4), která v mnoha případech naprosto neodpovídala krytí pojištění - částky uváděné respondenty se pohybovaly v řádech desítek tisíc korun za rok za pojištěnou osobu. Další z respondentů (R4, R11) pak upozorňuje například na poměrně častou situaci, kdy ani nákladné komerční pojištění nezbaví cizince nutnosti platit za úkon lékaře, jelikož pojišťovna vždy najde důvod, proč daný úkon neproplatit. Další z respondentů (R9) zmiňoval, že z

jeho zkušenosti komerční pojištění často nepokrývá celou řadu nemocí, které jsou například spojeny s vyšším věkem. Druhá velmi problematická situace, týkající se zdravotního pojištění, kterou zmiňovala rovněž jedna z respondentek (R6), je narození dítěte - pro matku cizinku bez trvalého pobytu je porod zdrojem obav, jelikož nemocné dítě pojišťovna pojistit nemusí. Další z respondentek (R2) se setkala s nekorektním chováním ze strany pojišťoven, jako je například neodůvodněné vypovídání smluv. Část dotazovaných naopak zmiňovala bezproblémovou zkušenost s využíváním komerčního pojištění. (R8, R15) Problémy s důsledky vysoké nákladnosti zdravotního pojištění zmiňovala i jedna z expertek- *„Zažila jsem asi dva nebo tři lidi, kteří nebyli v určitý moment schopní zaplatit těch asi dvacet tisíc na zdravotní pojištění za rok najednou, a tím pádem se jim nepodařilo prodloužit pobyt, byl to například otec od rodiny, který pak upadl do ilegality. Ta rodina tady byla legálně, těm se to podařilo zaplatit. On pak působil v šedé ekonomice.“* (E2)

13.4. Bydlení

Povinnost doložit nájemní smlouvu může pro cizince představovat problém – podle zkušenosti respondentů (R6, R15) může hledání bydlení často brzdit neochota majitelů bytů pronajímat objekt cizincům.

„Druhá podmínka je, že musíte mít pronajatý byt, než požádáte o ty víza, musíte mít byt a smlouvu, kde bude napsaný každý člen rodiny. Hledání bytu nebylo jednoduché. Bylo to v době toho útoku v Paříži, útoku na ty novináře... Takže tady mi několikrát říkali, že nemůžou cizinci byt pronajmout.“ (R15)

V případě, že se migrantům podařilo bydlení najít, s komunikací s majiteli bytu bylo již problémů málo. Část respondentů uváděla, že ubytování sháněli přes známé, rodinné příslušníky, členy komunity osob ze stejné země původu, nebo s hledáním asistoval zaměstnavatel. Zkušenosti dotazovaných byly veskrze pozitivní – uváděli, že se setkávali nejčastěji s vstřícným jednáním a ochotou. *„Teď jsme právě volali majitelce toho bytu, že bychom potřebovali ještě nájemní smlouvu pro syna a říkala, že nebude žádný problém, že přijede, že udělá všechno možný, aby pomohla a aby to bylo co nejdřív.“*(R1) Jedna z respondentek (R2) uváděla negativní zkušenost, se kterou se setkala kvůli neochotě majitele bytu a akutní špatné finanční situaci, vzniklé díky

hospitalizaci po porodu – majitel s párem přestal komunikovat, když se pokoušeli domluvit možnost pozdržení platby nájmu, načež se rozhodl v bytu respondentky v době její nepřítomnosti vyměnit zámky. Takto negativní zkušenost však byla ve výpovědích respondentů ojedinělá.

13.5. Rodiny občanů EU

V rámci výzkumu jsem kromě rodin, které se sestávaly ze sponzora - občana třetí země a jeho rodinných příslušníků, věnovala prostor i rodinám, ve kterých je “sponzorem” občan EU a ze třetí země pochází pouze rodinný příslušník. Zařazení této problematiky jsem zvolila především z důvodu velké pozornosti, která byla věnována této skupině v návrzích nových cizineckých zákonů v roce 2013. V tomto případě se nejedná o klasické sloučení rodiny, cizinec žádá o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Stejná legislativa (tedy Cizinecký zákon), která se vztahuje na občany ostatních států EU, platí i pro občany České republiky. Postavení občanů EU a jejich práva vychází ze smluv o EU, volnost pohybu představuje jednu ze základních zásad EU. Obecně se pak dá říct, že pravidla vztahující se na udělování pobytu, pracovní podmínky, přístup k sociálnímu zabezpečení atd., která platí pro občany EU, jsou cizincům výrazně více nakloněna, než ta určená cizincům ze třetích zemí. Směrnice, která postavení občanů z jiných států EU a jejich rodinných příslušníků upravuje, velmi zdůrazňuje takové hodnoty, jakými jsou svoboda, lidská práva atd. - tento důraz je patrný obzvláště v částech o individuálním pobytu rodinného příslušníka *„S ohledem na rodinný život a lidskou důstojnost v některých případech a k ochraně před zneužíváním je tedy třeba přijmout opatření, která by zajistila, aby bylo rodinným příslušníkům již pobývajícím na území hostitelského státu za těchto okolností ponecháno právo pobytu na výlučně osobním základě.”* (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, úvod, odstavec 15) Směrnice rovněž zdůrazňuje pochopení pro obtížné životní situace cizinců, což rozhodně není jev, který by se dala pozorovat v dokumentech směřovaných na rodiny ze třetích zemí *„Osoby požívající práva pobytu by neměly být vyhoštěny, pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Vyhoštění ze země by tedy nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci. Hostitelský členský stát by měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné*

potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci.” (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, úvod, odstavec 16). Pro občany EU a jejich rodinné příslušníky pak mají dále platit výrazně mírnější pravidla pro pobyt v zemi, menší administrativní zátěž a obtížnější možnost vyhoštění. V praxi však není ani postavení těchto cizinců zcela bezproblémové - viz dále. O rozlišení na “lepší” (občané EU a jejich rodinní příslušníci) a “horší” (občané třetích zemí) cizince, které se projevuje ve striktnosti legislativy, hovoří v diskurzní analýze zaměřené na návrhy cizineckých zákonů z roku 2013 Lenka Šafránková Pavlíčková. (Šafránková Pavlíčková 2013) Nové cizinecké zákony však měly původně přinést i velmi zásadní změnu pro občany EU - v problematice rodinné migrace pak především přímo občanům České republiky.

Ke slučování rodiny s partnerem - občanem ČR se nevází tak přísná opatření, která by zamezovala vstupu do země před sloučením, požadovala prokazování příjmu atd. Na druhou stranu bylo k rodinné migraci, kde jeden z partnerů je občanem ČR, přistupováno autoritami jako ke krajně podezřelému již před pokusy o změnu zákona. Rodiny, kdy jeden z partnerů nebo manželů pochází ze třetí země, musí prokazovat, že je jejich vztah skutečný - automaticky je na něj tudíž nahlíženo jako na účelový. K prokázání reálnosti svazku se využívá několik cest. První z nich jsou oddělené rozhovory s oběma partnery, kdy je třeba, aby se jejich odpovědi shodovaly. Policie se ptá na otázky o vztahu a o partnerovi. I mezi respondenty našeho výzkumu se objevují páry, kterým tento způsob testování značně zkomplikoval situaci, v jednom případě (R11) jen díky tomu, že se odpovědi rozcházel kvůli špatnému překladu - oba partneři byli dotazováni na barvu svatebních šatů ženy, přičemž při překladu došlo k omylu, následkem kterého se výpovědi obou rozcházel. Respondent uváděl, že kvůli této jedné neshodě byli kontaktováni příslušným úřadem, který po nich požadoval vysvětlení celé situace. Respondenti vnímali průběh rozhovorů jako značně nevstřícný – *„Ty lidi tam sedí a vyslýchají vás. Snaží se vám strašně zkomplikovat tu otázku. Několikrát se zeptají na tu stejnou otázku. Obrátí to vzhůru nohama a chtějí vás splést, že potom v hlavě máte takový zmatek, že nevíte vůbec nic.*” (R10)

Druhým způsobem, kterým se pravost svazku prověřuje, jsou návštěvy v domácnosti rodiny. Policie v tom případě podle zkušeností respondentů kontroluje například

přítomnost dámského i pánského prádla, společných fotografií, dvou kartáčků na zuby nebo dámských hygienických potřeb. V některých případech se policie doptává na život páru a jejich návyky a kontakty sousedů. Zkušenost s těmito návštěvami jsou mezi respondenty různé. Někteří uváděli jen zběžnou krátkou návštěvu (R14) – respondent hladký průběh kontroly přisuzoval tomu, že pochází z USA, nikoliv ze země, která by mohla být vnímaná jako potenciálně riziková, jiní měli zkušenost s podstatně náročnějším průběhem kontrol. Tato praxe může mít velmi negativní dopady na život rodiny migrantů a jejich vzájemné vztahy a důvěru v celý systém, jedna z expertek (E3) uváděla zkušenost s případem, kdy kvůli stresu z velmi přísných a častých kontrol v důsledku došlo k rozpadu vztahu slučovaného páru.

Ze zkušeností respondentů je jasné, že velmi záleží na tom, jak se k prohlídce postaví samotní policisté - jeden z respondentů (R11) popisuje průběh kontroly v jejich domově, kdy se policie pokoušela v jeho nepřítomnosti jako důkaz pravosti jejich svazku najít holící potřeby, které měl s sebou na pracovní cestě. Stejný pár měl zkušenost s tím, že policie kontroluje přítomnost dvojího oblečení nebo dostatečného množství společných fotek páru. Jedna z respondentek (R2) se ve svém okolí setkala se zkušeností s vyloženě agresivním chováním vůči ženě- migrantce, která měla vztah s Čechem, po které policie v její pracovní době velmi hrubým způsobem vyžadovala okamžitý příjezd na místo bydliště, aby mohla prohlídku provést. Podle jedné z dotazovaných expertek (E1) se zkušenosti cizinců s kontrolami mohou výrazně lišit i podle pobočky cizinecké policie, pod kterou konkrétní migrant bydlištěm spadá.

V praxi pro cizince třetích zemí, kteří zde získávají pobyt jako rodinní příslušníci občana EU, platí i řada dalších omezení - během celého procesu, kdy probíhá řízení o udělení pobytu nesmí cizinec pracovat (může se jednat o měsíce, v horších případech až o roky nucené ekonomické neaktivity), není zahrnut do veřejného pojištění a jeho český partner v té době nemůže pobírat žádnou sociální dávku. (Čižinský, Holá 2013)

Tento stav mohly cizinecké zákony z roku 2013 ještě výrazně ztížit - podle původních návrhů zákona mělo totiž dojít v případě pobytu rodinného příslušníka ze třetí země k oddělení práv občanů ČR od legislativy, vztahující se na občany jiných států EU. Pro ně by pak bylo nastavení podmínek výrazně pozitivně diskriminující, jejich postavení by bylo v některých ohledech lepší než postavení občanů České republiky. Na navrhované

zákony reagovali kriticky jak neziskové organizace, tak úřad ombudsmana, kteří kritizovali především právě propad rodin občanů ČR, co se právního postavení týče, téměř na úroveň rodin migrantů ze třetích zemí, které upravuje směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. (Veřejný ochránce práv 2013)

14. Závěr

Současná česká legislativní úprava slučování rodin je ovlivněna především Směrnicí 2003/86/ES, která byla implementovaná do českého práva v roce 2005. Na podobu politiky slučování rodin České republiky má tedy naprosto zásadní vliv vertikální europeizace, konkrétně tzv. downloading, při kterém dochází právě k adaptaci národní politiky na politiku evropskou. Podle dotazovaných expertů je nutnost adaptovat se na evropskou legislativu rovněž jedním z nejpodstatnějších hybatelů změn české migrační politiky obecně.

Česká politika slučování rodin patří v rámci Evropy ke spíše méně restriktivním. Nastavení podmínek pro sloučení rodinného příslušníka v mnoha bodech nevyužívá maximální prostor, který členskými státy Směrnice 2003/86/ES poskytuje. V porovnání s mnoha zeměmi západní nebo severní Evropy jsou v České republice výrazně nižší například požadované příjmy rodiny, nebo volnější věkové limity pro slučované rodinné příslušníky. V českém prostředí nejsou uplatňována rovněž žádná integrační opatření, ať už se jedná o povinnost před příjezdem do země složit jazykovou zkoušku, nebo test ze znalosti kultury dané země. Tato opatření v určité podobě fungují v některých členských státech, není ale zcela jasné, jaký mají přesný dopad na schopnost migrantů integrovat se do společnosti.

Výraznou změnu legislativy upravující sloučení rodiny, stejně jako další typy pobytu, mohly v českém prostředí přinést nové cizinecké zákony. Jejich návrhy však byly staženy a do legislativního procesu se dostala pouze novela stávajícího zákona. V navrhovaných cizineckých zákonech z roku 2013 jsou patrné následující tendence, popisované rovněž dotazovanými experty – důraz na bezpečnost, dohled a snaha zamezit ohrožení sociálního státu. Ty se v návrzích projevují například rozšiřováním relevantních důvodů pro zrušení pobytu, v přísnější úpravě toho, jak má vztah migrantů vypadat, vyčleněním některých typů dávek (např. příspěvku na děti, podpory v nezaměstnanosti) z prokazovaných příjmů, nebo zavedením povinnosti absolvování

adaptačního kurzu i pro partnery občanů ČR a výrazným zhoršením podmínek migrantů na trhu práce.

Z veřejně politických dokumentů, ze slov řečníků při projednávání novel cizineckého zákona i z programů politických stran můžeme vyčíst, že obraz migrantů jako ohrožení naší společnosti a její bezpečnosti, jako někoho, kdo automaticky přichází s úmyslem páchat trestné činy a zneužívat český sociální systém, je poměrně běžný. Například ve volebních programech byli migranti v naprosté většině případů zmiňováni v bezpečnostním kontextu. V kontrastu s tímto pohledem na cizince najdeme ve vyjádření politiků i pochopení pro těžkou situaci některých migrantů a snahu neztěžovat jim zbytečně podmínky, stejně jako podporu představy, že se od většinové populace naší země nijak neliší. Obecně však můžeme říct, že hlavním zastáncem pozitivní konstrukce migrantů jsou v diskuzi především neziskové organizace.

Prezentace migrantů politickými představiteli do určité míry koresponduje s tím, jaké má na cizince názory veřejnost. Postoje veřejnosti k migrantům jsou dlouhodobě spíše negativního charakteru – podle průzkumu CVVM v současné době 69% dotázaných vnímá nově příchozí cizince jako problém. Nejvýraznější posílení odmítavého postoje veřejnosti zaznamenalo v uplynulém půlroce CVVM právě u názoru na slučování rodiny, se kterým jako s důvodem pro umožnění pobytu cizinci nesouhlasí 42% dotázaných (CVVM 2015). Vzhledem k dataci průzkumu se do postojů respondentů bezpochyby promítá současná (2015) uprchlická krize. Na konstrukci migrantů mají právě tyto externí události velký vliv. Zásadní změny v konstrukci přinesly teroristické útoky a jimi vyprovokovaná atmosféra strachu, nebo například ekonomická krize, po kterých je obraz migrantů výrazně negativnější, s důrazem na jejich nebezpečnost, zneužívání sociálního systému nebo zabírání pracovních míst českým občanům. Obraz migrantů není příliš pozitivní ani v médiích, kde jsou velmi často zmiňováni v souvislosti s kriminalitou, často dochází k zdůrazňování jejich původu i u těch negativních zpráv, kde je tato informace zcela redundantní. Z těchto důvodů se lze domnívat, že migranti by se dali v českém prostředí podle teorie sociálních konstrukcí cílových populací zařadit mezi tzv. deviants. Jejich konstrukce je negativní a moc skupiny je do velké míry ovlivněna samotnou nemožností participace při volbách, nejistým právním postavením i případnou jazykovou bariérou.

V rámci evropské legislativy, která upravuje slučování rodin cizinců třetích zemí a volný pohyb rodinných příslušníků občanů EU, můžeme spatřit rozdílný přístup k těmto dvěma skupinám. Rodinní příslušníci občanů EU, pocházející ze třetích zemí, jsou vnímáni podstatně pozitivněji, směrnice výrazně více zdůrazňuje jejich práva než povinnosti. Směrnice upravující slučování rodin ze třetích zemí rovněž v obecné rovině hovoří o právech migrantů, dále však ponechává členským státům volnou ruku k tomu, aby připravily politiky ve svých důsledcích velmi restriktivní s důrazem na nutnost plnit přísné požadavky.

Fakt, že podmínky pro slučování rodiny nejsou ve srovnání s jinými státy natolik přísné, však v žádném případě neznamená, že by byl proces sloučení rodiny (a následný rodinný život) pro migranty ve všech případech jednoduchý. Krom problémů a bariér, které pro migranty mohou představovat požadavky vyplývající z platné legislativy, je v českém prostředí zásadní rovněž selhávání veřejných institucí v procesu slučování. To se projevuje nejčastěji nedodržováním lhůt při rozhodování o povolení k pobytu, značnou nevstřícností institucí k osobám neovládajícím češtinu, která vede k nedostatečné informovanosti cizinců a nutnosti využívat pomoci svého okolí nebo služeb zprostředkovatelů. V důsledku tak může docházet k prodlužování a komplikování celého procesu a rovněž ke zvýšení jeho nákladnosti. Pro český systém je v kontextu migrační politiky typický nekompromisní přístup k dodržování pravidel ze strany migrantů a zcela chybějící postih pro vlastní instituce ve chvílích, kdy v dodržování pravidel selhávají.

Ze zákonem daných podmínek, které musí cizinec usilující o sloučení splnit, se respondenti našeho výzkumu potýkali především s problémy při dokládání potřebného příjmu, který může být pro některé cizince pracující na nízkopříjmových pozicích, nebo pro rodiče – samoživitele, velmi vysoký a jen těžko dosažitelný. Často zmiňovaným problémem je povinnost nákupu zdravotního pojištění pro sloučené rodinné příslušníky od komerčních subjektů. Cizinci považují pojištění za předražené a uvádí negativní zkušenosti s pojistným krytím a přístupem pojišťoven. Problémem, který byl v našem výzkumu zmíněn pouze okrajově, ale na který upozorňují neziskové organizace pracující s migranty, je například obtížný přístup k samostatnému pobytu pro sloučeného rodinného příslušníka. Možnost dosáhnout povolení k pobytu nezávisle na sponzorovi je klíčová především ve chvíli, kdy ve vztahu dochází k jakékoliv formě

násilného chování. Především dva posledně zmíněné problémy zároveň představují prostor pro změnu přístupu k rodinným migrantům ze třetích zemí, která by mohla pozitivně ovlivnit situaci těch, kteří se ocitnou v obzvláště obtížné životní situaci a patří k nejvíce zranitelným skupinám (děti, oběti domácího násilí).

S odlišnými problémy se setkávají rodiny, které jsou tvořeny občanem některého členského státu EU a slučovaným rodinným příslušníkem ze třetí země. Takové rodiny bývají podrobeny přezkoumávání povahy vztahu, při kterém má být prokázáno, že se nejedná o vztah účelový. Podle respondentů, kteří procesem prošli, se jedná především o kontroly v domácnosti, které mají často pro zkoumaný pár značně nedůstojný průběh a velmi výrazně zasahují do jejich soukromého života.

Migrační politika státu se stává jedním z nejdiskutovanějších témat současnosti a bylo by vhodné, aby dostala jasnou vizi do budoucna – takovou, která dokáže vyvážit zajištění bezpečnosti země a zároveň neopomíjet práva těch, kteří k nám přicházejí. Ke změnám migrační politiky by mělo docházet racionálně na základě reálných, zjištěných a daty podložených potřeb.

15. Summary

Family reunification is one of the most common reasons for requests for a long term residence permit in Czech Republic. The share of requests on the base of family reunification, which once was the most common reason, mainly thanks to working permits quota, has been slightly dropping in the last two years. The conditions under which are people of third country origin allowed to reunify with their family members are not as strict as in many Western European countries. For example, there are no pre-departure integration measures.

EU and its family reunification directive 2003/86/ES has the biggest influence on Czech family reunification policy. There was a chance for stricter conditions for reunifying immigrants with new Aliens Act in 2013, which was focused on security, increased surveillance and tightening the requirements for immigrants. We can see, from the politicians' speeches or election programs, that the image of an immigrant, portrayed as a threat to national security and welfare state, lawbreaker etc., is very common. Other, competing image is immigrant as a person no different from us, who could face very

difficult situations in his daily life and who does not deserve any other additional restrictions. The trend of negative construction is also widely present in public discourse as well as in the media. According to the latest annual research of public attitudes towards immigrants 69% of respondents stated, that they perceive the immigration a problem.

There are some rules, which according to experience shared by the immigrants themselves can have very strong impact on their experience through the reunification process, as well as daily living. One of the described problems is income requirement, which seems to be too high for many people to meet – especially for people with lower income, or single parents. Big controversy is also caused by the obligation to buy commercial health insurance, which could be very expensive and yet simultaneously useless in many cases due to low insurance limits. NGOs are also pointing out the problem of difficulties with obtaining separate residence permit for reunified family members – which could possibly cause trouble when there is any kind of abusive behavior in the family. Families which consist of citizens of EU member state and a third country national can face very humiliating process while proving true and sincere nature of their relationship.

16. Použitá literatura

ANO 2011. *Resortní program*. [online] 2013, [cit.2015-12-13]. Dostupné z:

<http://www.anobudelip.cz/cs/o-nas/program/resortni-program/>

BLOCK, Laura; BONJOUR, Saskia. *Fortress Europe or Europe of rights? The Europeanisation of family migration policies in France, Germany and the Netherlands*. *European Journal of Migration and Law*, 2013, 15.2: 203-224.

CILLI, Michaela. *Právo na respektování rodinného života cizince již během řízení o sloučení rodiny*. In: *Migraceonline.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-respektovani-rodinneho-zivota-cizince-jiz-behem-rizeni-o-sloucení-rodiny#_ednref13

CVVM. *Postoje veřejnosti k cizincům a k důvodům jejich přijímání v ČR – říjen 2015*. [online] 2015. [cit.2015-11-20]. Dostupné z:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7445/f3/ov151113.pdf

CVVM. *Postoje veřejnosti k cizincům a k důvodům jejich přijímání v ČR – březen 2014*. [online] 2014. [cit.2015-11-20]. Dostupné z:

http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7214/f3/ov140416.pdf

CZAIKA, Mathias, Hein DE HAAS. *The effectiveness of immigration policies. A conceptual review of empirical evidence*. International Migration Institute, University of Oxford [online] 2011. [cit.2015-11-20]. Dostupné z:

<http://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-33-1>

ČIŽINSKÝ, Pavel a Eva HOLÁ. *Návrh nového cizineckého zákona: zpřísnění pro každého*. In: *Migraceonline.cz* [online]. 2013. [cit.2014-04-13]. Dostupné z:

<http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/navrh-noveho-cizineckeho-zakona-zprisneni-pro-kazdeho#a0>

ETTE, Andreas and Thomas FAIST. *The Europeanization of national policies and politics of immigration: research, questions and concepts*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 2007, s. 3-31.

EVROPSKÁ KOMISE. Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). [online] 2011. [cit.2015-11-20]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52011DC0735>

FLICK, Uwe. *An Introduction to Qualitative Research*. Thousand Oaks, Sage, 2009

GEDDES, Andrew. *The politics of migration and immigration in Europe*. Sage, 2003.

GOODMAN, Sara Wallace. *Integration Requirements for Integration's Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies*. *Journal of Ethnic & Migration Studies*. 36, 5, 753-772 [online] 2010 [cit.2015-11-20]. Dostupné z: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=bee45499-f5ac-4936-b6a3-bb43230ff605%40sessionmgr4005&vid=1&hid=4106>

GROENDIJK, Kees. Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy? *European Journal of Migration and Law*, 2011, 13, s. 11–30.

GUIRAUDON, Virginie. *European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping*. *Journal of Common Market Studies*, 2000, 38(2), 251–271.

HNILICOVÁ, Helena, Karolína DOBIÁŠOVÁ, Pavel ČIŽINSKÝ a kol. *Analýza komerčního zdravotního pojištění cizinců*, Konzorcium nevládních organizací pracujících s migranty [online] 2012 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: http://www.konsorcium-nno.cz/dokumenty/analyza_komercniho_zdravotniho_pojisteni_pro_vybor171012_2012_10180815049.pdf

HOWELL, Kelly, E. *Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*. [online] 2004, [cit.2015-11-20]. Dostupné z: <https://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38403,en.pdf>

HONUSKOVÁ, Věra. *Úvaha nad podezřeními z korupce u cizinecké policie*. In: *Viaiuris.cz* [online]. 2005 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=15>

JACOBS, Dirk. *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>

KARHANOVÁ, Kamila a Petr KADERKA. *Obraz cizinců v médiích*. Ústav pro jazyk český AV ČR. Praha 2011.

KDU-ČSL. *Kompletní volební program KDU-ČSL 2013-2017*. [online] 2013 [cit. 2014-12-15]. Dostupné z : <http://volby.kdu.cz/getmedia/0bb4631e-0fb2-478e-9d17-eea3ffd840df/KDU-CSL---Volebni-program-2013-2017.pdf.aspx>

KOFMAN, Eleonore a Rosemary SALES. *Migrant women and exclusion in Europe*. In: *Rethinking European Welfare: Transformations of European Social Policy*. Sage, London, 2001, 95-111.

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ. *Zpráva komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny*. [online] 2008 [cit. 2015-03-15]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52008DC0610>

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY. *Kampaň za zdravotní pojištění migrantů a migrantek*. In: *Konsorcium-nno.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: http://konsorcium-nno.cz/dokumenty/2015_10_vysvetleni_problematiky_pojisteni_201511111500583.pdf

KONSORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S MIGRANTY.

Prohlášení: Odmítáme nový cizinecký zákon. In: migraceonline.cz [online]. 2013 [cit. 2015-12-02]. Dostupné z: <http://www.migraceonline.cz/cz/e-knihovna/odmitame-novy-cizinecky-zakon>

KRIPPENDORFF, Klaus. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. Thousand Oaks, CA.Sage, 2004.

MAGAÑA, Lisa and Robert SHORT. *The social construction of Mexican and Cuban immigrants by politicians*. Review of Policy Research, 2002, 19.4: 78-94.

MAJOR, Claudia. *Europeanisation and Foreign and Security Policy—Undermining or Rescuing the Nation State?* Politics, 2005, 25.3: 175-190.

JØRGENSEN, Martin Bak a Trine Lund THOMSEN. *Crises Now and Then—Comparing Integration Policy Frameworks and Immigrant Target Groups in Denmark in the 1970s and 2000s*. Journal of International Migration and Integration, 2012. DOI: 10.1007/s12134-012-0238-4.

MCGAHAN, Kevin. *Managing Migration: The Politics of Immigration Enforcement and Border Controls in Malaysia*. ProQuest, 2008

MIPEX¹. *Family reunion 2014*. [online]. 2015. [cit. 2015-10-13].Dostupné z: <http://www.mipex.eu/family-reunion>

MIPEX². *Czech republic 2014*. [online]. 2015. [cit. 2015-10-13].Dostupné z: <http://www.mipex.eu/czech-republic>

MIPEX³. *United kingdom 2014*. [online]. 2015. [cit. 2015-10-13].Dostupné z: <http://www.mipex.eu/united-kingdom>

MORRIS, Eleanor. *Family Reunification and Integration Policy in the EU: Where Are the Women?* Journal of International Migration and Integration, 2014, 1-22.

MV ČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2009*. Praha, 2010.

MV ČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010*. Praha, 2011.

MV ČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2011*. Praha, 2012.

MV ČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2012*. Praha, 2013.

MV ČR. *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2013*. Praha, 2014.

MV ČR.² *Občané třetích zemí. Dlouhodobý pobyt*. In: mvcr.cz [online]. 2015 [cit. 2015-09-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obcane-tretich-zemi-dlouhodoby-pobyt.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>

MV ČR.¹ *Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2014*. [online]. 2015. [cit. 2014-05-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2014.aspx>

NEŠPOROVÁ, Olga a Zdeněk NEŠPOR. *Rodiny přistěhovalců I*. VÚPSV, 2007. 62, 7 s. ISBN 978-80-87007-55-6.

ODS. *Volební program*. [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <http://www.ods.cz/docs/programy/volebni-program-2013.pdf>

RADA EVROPSKÉ UNIE. *Haagský program: Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii*. [online] 2005. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01))

RADA EVROPSKÉ UNIE. *Presidency Conclusions: Tampere European Council*. [online]. 1999, [cit. 2014-05-15]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm

RITCHIE, Jane a Jane LEWIS. *Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers*. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2003, 336 s. ISBN 0761971092.

RUFFER, Galya Benarieh. *Pushed Beyond Recognition? The Liberality of Family Reunification Policies in the EU*. Journal of Ethnic and Migration Studies. 2011, vol. 37, issue 6, s. 935-951. DOI: 10.1080/1369183X.2011.576196.

SAKOVÁ, Tereza. *Mediální obraz cizinců v ČR*. In: Migraceonline.cz. [online] 2011. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/NMedia_MedialniObrazCizincuVCR_3.pdf

SCHEBELLE, Danica a Milada HORÁKOVÁ. *Bariéry integračního procesu reflexí cizinců z třetích zemí*. Praha: VÚPSV, 2012, 78 s., [43] s. obr. příl ISBN 978-807-4161-124.

SCHNEIDER, Anne L. and Helen M. INGRAM. *Social construction of target populations: Implications for politics and policy*. American Political Science Review, 1993, vol. 87, issue 2, s. 334-348.

SCHNEIDER, Anne L. and Helen M. INGRAM. *Deserving and Entitled: Social Construction and Public Policy*. Albany, NY: SUNY Press, 2005.

SIBLEY, Eleanor; FENELON, Emma; MOLE, Nuala. *Family Reunification Requirements: A Barrier or Facilitator to Integration ?* [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://www.airecentre.org/data/files/resources/14/AIRE-Centre_National-Report_Family-Reunification-Requirements_Jan-2013.pdf

SIMI. *Konzultace k zelené knize o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí*. [online] 2012. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/famreun/otherstakeholders/cz_-_association_for_integration_and_migration.pdf#zoom=100

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, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. [online] 2004. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32004L0038>

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. [online] 2003. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32003L0086>

STRIK, Martina Hermina Antonia, Betty de HART a Ellen NISSEN. *Family reunification: a barrier or facilitator of integration : a comparative study*. Nijmegen, Netherlands: Wolf Legal Publishers, 2013, vii, 117 s. ISBN 9058509575.

SZ. *Volební program Strany zelených. Volby do poslanecké sněmovny 2013*. [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <http://www.zeleni.cz/program-poslanecka-snemovna/>

SSO. *Politický program Strany svobodných občanů. Svoboda, odpovědnost a spravedlnost*. [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <https://web.svobodni.cz/public/media/Archiv-dokumentu/Politicky-program-1.pdf>

SZCZEPANIKOVÁ, Alice. *Právo na rodinný život vs. migrační kontrola: Aktuální trendy slučování rodin v České republice v kontextu Evropské unie*. In: Migraceonline.cz [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/aszczepanikova_slucovanirodin.pdf

ŠAFRÁNKOVÁ PAVLÍČKOVÁ, Lenka. *Odsouzení k méněcennosti: Kritická diskurzivní analýza návrhů zákonů týkajících se pobytu cizinců na území České republiky*. In: Migraceonline.cz [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/lisfrankovapavlick-cda-cizinecke_zakony_1.pdf

UNIVERZITA KARLOVA. FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD. INSTITUT SOCIOLOGICKÝCH STUDIÍ. MASARYKOVA UNIVERZITA. FAKULTA SOCIÁLNÍCH STUDIÍ. *Evropský výzkum hodnot - spojená data* [datový soubor] [online]. Ver. 1.0. Praha: Český sociálněvědní datový archiv, 2011 [cit. 2015-11-30]. DOI 10.14473/CSDA00087. Dostupné z: http://nesstar.soc.cas.cz/webview/index/en/nesstar/-SDA.c.nesstar/-esky.d.1/V-zkumy-hodnot.d.53/Evropsk-v-zkum-hodnot-spojen-data.s.CSDA00087/D-v-ra-v-institute.h.18/D-v-ra-ve-st-tn-spr-vu-ady/fVariable/CSDA00087_V228

ÚSVIT, *Program hnutí*. [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: <http://www.usvitnarodnikoalice.cz/program-hnuti/>

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Připomínky veřejného ochránce práv k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky*. [online] 2013. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://migraceonline.cz/doc/MVCR_zakon%20o%20pobytu.pdf

VLÁDA ČR. *Responses of the Czech Republic to the questions raised by the EU Commission in the Green Paper on family reunification*. [online] 2012. [cit. 2015-11-30]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/famreun/memberstatesnationalgovernments/czech_republic_en.pdf#zoom=100

YOO, Grace J. *Immigrants and Welfare: Policy Constructions of Deservingness*. Journal of Immigrant & Refugee Studies [online]. 2008, 6(4): 490-507 [cit. 2015-12-02]. DOI: 10.1080/15362940802479920. ISSN 1556-2948. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15362940802479920>

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

17. Seznam tabulek

Tabulka 1: Diagram konstrukce-moc různých cílových skupin	6
Tabulka 2: Charakteristika respondentů a jejich vztahů	9
Tabulka 3: Seznam dotázaných expertů a jejich charakteristiky	10
Tabulka 4: Konstrukce cílové skupiny migrantů v programech politických stran	41

18. Seznam grafů

1 Graf 1: Podíl žádostí o sloučení rodiny na všech žádostech o dlouhodobý pobyt.....	18
2 Graf 2: Důvody žádostí o dlouhodobý pobyt v roce 2014.....	19
3 Graf 3: Vývoj negativního pohledu na migranty	20
4 Graf 4: Souhlas s umožněním pobytu kvůli uvedenému důvodu	21
5 Graf 5: Souhlas s umožněním pobytu cizincům z důvodu sloučení rodiny.....	21

19. Seznam příloh

Příloha č. 1.: Scénář polostrukturovaného rozhovoru s migranty.

Příloha č. 2.: Scénář polostrukturovaného rozhovoru s experty.

20. Přílohy

Příloha č. 1: Scénář polostrukturovaného rozhovoru s migranty

Rozhovor je anonymní, nikde nebude uvedeno jméno ani identifikační údaje respondenta. U konkrétních výroků bude uváděna jen přezdívka respondenta. Respondent nemusí odpovídat na otázku, která by mu byla nepříjemná. Respondent by neměl v rozhovoru užívat celá jména dalších osob, konkrétní názvy. Respondent by neměl v rozhovoru užívat celá jména dalších osob, konkrétní názvy zdravotnických zařízení, etc., protože rozhovory jsou přepisovány a archivovány.

1. Trajektorie příchodu do ČR a pobytu v ČR

Jak dlouho jste v ČR? Proč a kdy se Vaše rodina rozhodla přestěhovat do ČR? Kdy jste se rozhodli pro sloučení rodiny a jaké byly vaše důvody, motivy tohoto rozhodnutí?

Kdo z Vaší rodiny má povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny?

Jaký měla osoba, se kterou došlo ke sloučení typ pobytu (*povolení k trvalému pobytu, dlouhodobému pobytu, o zelenou kartu typu „A“ a pobývat na území nejméně 6 měsíců, zelenou kartu typu „B“ a pobývat na území nejméně 1 rok, modrou kartu, azyl*)?

Jak dlouho jste čekali, než jste mohli přistěhovat? Byly zde nějaké bariéry?

Kde jste žádal o vydání povolení? (*na zastupitelském úřadu ČR, na pracovišti ministerstva vnitra dle místa Vašeho bydliště, jestliže pobýváte na území ČR na vízum nad 90 dnů nebo na základě povolení k dlouhodobému pobytu za jiných účelem*)

Jak procedura probíhala u jednotlivých členů rodiny (*pokud jich je více*)? Pomáhal Vám někdo?

- Jak jste plnili všechny požadované podmínky? Byly zde nějaké bariéry? (*pobývat na území ČR minimálně po dobu 15 měsíců (v případě sloučení manželů musí každý z nich dosáhnout věku 20 let)*)
- Jak jste splnili všechny formální náležitosti žádosti? Byly zde nějaké bariéry? (*vyplněný formulář (zelený), cestovní doklad, 2 fotografie, doklad o zajištění ubytování na území, doklad potvrzující příbuzenský vztah, souhlas rodiče/zákonného zástupce/poručníka, pokud se dítě slučuje s jinou osobou (souhlas nemusíte předkládat v případě, že ho nemůžete z důvodu na Vaší vůli nezávislých předložit, nebo pokud již dítě pobývá na území ČR), doklad o*

zajištění prostředků k pobytu, cestovní zdravotní pojištění, výše správního poplatku)

- Jak dlouho trvala procedura vyřizování žádosti u jednotlivých členů rodiny? Byl v tom nějaký problém? Odrazila se její délka na rodinných vztazích - mezi partnery, dětmi a rodiči, atd.?

Narazili jste na problém, že během prvních 3 let pobytu za účelem sloučení rodiny v ČR není možné změnit jeho účel na jiný? (Rozvod a jiné problémy ..)

Pokud jste prodlžovali pobyt za účelem sloučení rodiny, objevili se nějaké problémy, bariéry a jaké?

Jak hodnotíte jednání úřadů při vyřizování žádosti? Bariéry a problémy.

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

2. Trajektorie ekonomické (ne)aktivity/sociálního zabezpečení

- Práce – zaměstnání/ podnikání či jiné formy ekonomické aktivity (brigády, práce načerno, spolupracující člen rodiny, jednatelé firmy, ...) členů rodiny – motivace, zkušenosti, problémy
- Nezaměstnanost (příčiny, zkušenosti, problémy)
- Ekonomická neaktivita (důchod, mateřská dovolená, rodičovská dovolená, etc.) - zkušenosti
- Čerpání dávek v rámci sociálního zabezpečení (potřebnost, čerpání, dostupnost)
- Informovanost o zaměstnání, podnikání, dávkách sociálního zabezpečení, pracovním právu (např. ve vztahu plnění mateřských a rodičovských rolí v ČR, výpovědi, pracovních podmínkách, ...)
- Jazyková bariéra v této oblasti
- Zkušenosti s diskriminací
- Další problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

3. Trajektorie formálního vzdělávání

- Přístup k předškolnímu vzdělávání a další stupně vzdělávání (včetně vztahu rodina vzdělávací instituce) - zkušenosti
- Mimoškolní činnost dětí
- Další vzdělávání dospělých členů rodiny (např. nostrifikace, rekvalifikace, kurzy...)
- Problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

4. Trajektorie bydlení

- Bydlení v průběhu pobytu v ČR - zkušenosti
- Nájemní smlouvy, přístup majority, informovanost o právech a povinnostech
- Vlastnické bydlení, možnosti půjček
- Případné čerpání sociálních dávek na bydlení
- Dostupnost a kvalita bydlení
- Problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

5. Trajektorie zdraví

- Zajištění zdravotní péče (porod, nemoci, zdravotní pojištění, vztah pacient zdravotník, jak to řeší)
- Čerpání zdravotní péče
- Problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

6. Trajektorie komunitního života

- Vztahy s majoritou
- Vztahy s ostatními cizinci (stejně i jiné národnosti)
- Trávení volného času rodiny
- Participace na komunitním životě (různé akce, ...)
- Problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

7. Trajektorie rodiny

- Události v rodině (narození dětí, sňatky, rozvody, úmrtí, etc.)
- Vztahy v rodině
- Rodinný život – svátky, zvyky, tradice, trávení společného času
- Problémy, bariéry

U osoby, která má pobyt za účelem sloučení rodiny doplnit trajektorii a zlomové a přechodové okamžiky

8. Výhled do budoucnosti (integrace do české společnosti)

Co plánují rodiče, děti v horizontu dalších 10 let v oblasti

- Pobytu v ČR (občanství?)
- Ekonomické aktivity (neaktivity)
- Bydlení
- Vzdělání
- Komunitního života
- Zdraví
- Rodinného životy

- V čem spatřují problémy, bariéry svých plánů

Při dotazování informanty budeme povzbuzovat otázkami typu: *Vzpomínáte si ...? Co se stalo pak?*

Příloha č. 2: Scénář polostrukturovaného rozhovoru s experty.

1. Úvod
 - a. vysvětlení předmětu výzkumu
 - b. způsob zpracování získaných dat
 - c. informovaný souhlas
2. Co z vašeho pohledu nejvíce ovlivňuje podobu imigrační politiky České republiky?
3. V čem spatřujete největší slabiny v přístupu ke slučování rodin v praxi? Co z vašeho pohledu nefunguje tak, jak by mělo, co je pro rodiny zásadním problémem ?
4. Jaké jsou vaše názory na tzv. předpříjezdová opatření, nebo podmínky, které musí migrant splnit, pokud chce o sloučení rodiny žádat? (podoba požadavku v českém prostředí, opatření obecně pokud v ČR neexistuje)
 - a. Doložení určité finanční částky při žádosti o povolení k pobytu.
 - b. Minimální věk partnerů, kteří chtějí o sloučení žádat.
 - c. Povinnost absolvovat test jazykových znalostí
 - d. Povinnost absolvovat test znalostí místních reálií
 - e. Další
5. Liší se dle vašeho názoru zkušenost rodiny podle toho, o jakou rodinu se jedná ?
 - ve smyslu rodina cizinec z třetí země se slučuje s jiným cizincem ze třetí země
 - x cizinec ze třetí země se slučuje s Čechem/jiným občanem EU.

