

## **Děti přistěhovalců mají mít šanci stát se Čechy. Rozhovor s Andreou Baršovou, 11. dubna 2005<sup>1</sup>**

*Migrace online: Podle Vašeho názoru současná česká legislativa a praxe není nastavena na novou imigrační realitu. Například upozorňujete na to, že současný zákon příliš nepočítá s druhou a třetí generací migrantů, kteří se narodí na území ČR anebo píšete o transnacionálním charakteru migrace a jistě zastaralosti anebo neadekvátnosti jednoho výlučného státního občanství. Také poukazujete na dlouhou dobu, po které je možné žádat o udělení občanství. Předpokládám, že je otázka naturalizace a vůbec přístupu cizinců k občanství pro Vás podstatná. Proč?*

Andrea Baršová: Především, mít občanství je pro člověka moc důležité. Stále platí, co kdysi napsala Hannah Arendtová - občanství je právem mít práva. My jsme v posledních letech, po sametové revoluci, co se občanství týče, stále obrazně řečeno hleděli do minulosti. Zabývali jsme se „restitucemi“ občanství, důsledky rozpadu Československa. Napravovali jsem důsledky špatných zákonů, ať těch komunistických, tak později zákona o občanství České republiky, v jeho první, pro mnohé dosti drakonické verzi. Ty skupiny, které stály v centru pozornosti občanské společnosti i politiků, byli, zjednodušeně řečeno, „bývalí občané“. Nechci říci, že vše je v tomto ohledu již v pořádku. Například stále tu straší údajně „vyhaslé“ Benešovy dekrety. Objevují se u různých restitučních sporů a nepůsobí vyhasle ... Ale přesto, ten skutečný společenský problém je dnes již někde jinde. Nastal čas, abychom hleděli do budoucnosti. Poslední zpráva OECD o migraci ukazuje, že patříme k zemím, kdy roste počet cizinců nejrychleji. Vidím to i v pražských Nuslích, kde bydlím, vietnamské samoobsluhy a krámky, jímž konkurují Ukrajinci, čínské restaurace. Vietnamci, Ukrajinci a další, to nejsou žádní cizinci, turisté. Žijí tady s námi, mají děti. Jde o to, zda jim umožníme, aby se stali součástí této společnosti, zda to přijetí potvrdíme tím, že jim umožníme získat občanství. Co se týče dětí přistěhovalců, především těch, co se již narodily v Česku, tam je potřeba skutečně zásadně přehodnotit současné přístupy. Těm dětem a mladým lidem je podle mého názoru nutné dát šanci, aby nezůstali přistěhovalci druhé generace, ale aby se staly Čechy.

*MOL: Dá se chápat vládní usnesení č. 186/2003 jako výraz politické vůle nově upravit otázku občanství ve vztahu k cizincům? V této souvislosti se mluví o společenské a politické diskusi na toto téma. Jak si takovou diskusi představujete?*

A. B.: To usnesení ukládá provést komplexní analýzu občanství a specificky zmiňuje dvojí občanství. Má tedy širší záběr, týká se také českých občanů. Rada vlády pro lidská práva byla u toho, když se hnuly ledy. Jeden z problémů, na který jsme narazili v Radě, se týkal toho, že občan České republiky, pokud nabude dobrovolně občanství jiného státu, české občanství – až na výjimky – ztrácí. Nejdříve jsme se začali zabývat těmi výjimkami, resp., jak ustanovení správně interpretovat. Zákon byl, co se výjimky v případě uzavření manželství týče, krajně nejasný a praxe, dle

---

<sup>1</sup> Otázky kladl Marek Čaněk.

našeho názoru, neodpovídala správnému výkladu zákona. České občanky, které se provdaly do ciziny, tak často – proti své vůli – o české občanství přišly. Anebo žily pouze s občanstvím českým, což pro ně bylo v některých zemích, zvláště arabských, velmi nevýhodné. Tedy, mluvím o občankách, možná to byla náhoda, ale stěžovaly si právě ženy. Ministerstvu vnitra slouží ke cti, že tuto věc napravilo. Ale byl to počátek obecnějších úvah o dvojím občanství jako takovém. Proč by měl český občan pozbyť svého občanství automaticky, zpravidla proti své vůli, když nabude občanství jiné? Jakoby na něj padalo podezření z vlastizrady. A také, proč by měl stát činit rozdíly mezi těmi, kdo požádají o jiné občanství z důvodu manželství a těmi, které k takovému kroku vedou jiné osobní důvody? Na konci jedné fáze těch diskusí je zmiňované usnesení. Co se umožnění dvojího občanství týče, máme z Ministerstva vnitra pozitivní signály. Ve vtahu k imigrantům bude to třibení názorů a hledání konsensu asi obtížnější. Ale věřím, že se najde politická vůle přijmout rozumné změny, reflektující současnou realitu.

A pokud jde o tu politickou a společenskou diskusi, jen krátce. Inspiraci, jak takovou celospolečenskou diskusi podnítit, zpřehlednit a zkulturnit, bychom mohli najít např. v Evropské unii. Tam je často na počátku vážného rozhodnutí, jež vede k přijetí nové směrnice či nařízení, vydání tzv. zelené knihy. To je srozumitelným jazykem psaný dokument, který vysvětluje, o co v dané věci jde, jaké jsou alternativy řešení a jaká jsou pro a proti jednotlivým řešením. Ten dokument se pak zveřejní na webové stránce Komise, a pak si tam každý může zaslat svůj názor. Tím „každým“ myslím stát, národní parlament, nevládní organizace i občany. Pak si to celé Komise vyhodnotí a uspořádá veřejnosti otevřenou konferenci. Ten postup používají v obměnách i jiné země. Prý to na některých ministerstvech funguje již i u nás. Ministerstvo vnitra takový dokument sice zpracovalo na podzim loňského roku, ale zaslalo ho jen do běžného připomínkového řízení. To znamená jiným ministerstvům.

*MOL: V České republice se mluví o migračních anebo i imigračních politikách, o integračních politikách, ale výraz politiky občanství (tedy ekvivalent anglického výrazu „citizenship policies“ ) se nepoužívá. Mohla byste charakterizovat vývoj „politiky občanství“ v ČR?*

A. B.: My jsem teď ve fázi vyjasňování definic a konceptů. Například Ministerstvo práce a sociálních věcí převzalo od Ministerstva vnitra před rokem štafetu, co se týče hledání strategií a plánů pro integraci. Integrační koncept již určitou představu o naturalizaci cizinců obsahuje. Ale ten pojem, politiky občanství se u nás zatím neujal. Asi si zatím vůbec těžko zvykáme na slovo „politiky“ v množném čísle. A pak, anglický výraz politiky občanství může mít i trochu jiný význam, než jen otázku, jak upravit naturalizaci. V češtině je problém, že nerozlišuje „občanství“ („citizenship“) a „státní příslušnost“ („nationality“). Ten výraz „citizenship policies“ může indikovat také problém, jak aktivovat obyvatele, občany, ale třeba i přistěhovalce bez státní příslušnosti, aby se zajímali o věci veřejné. Ale ať již chápeme politiky občanství šířeji nebo úžeji, myslím, že jsme v počáteční fázi. Souvisí to s konkrétními historickými okolnostmi, to uvědomění si potřeby společnosti reagovat na skutečnost přistěhovalectví je zatím otázkou tak zhruba posledních pěti let.

*MOL: Jací hlavní aktéři hráli roli při vývoji úpravy a provádění zákonů ve věci udělování občanství?*

A. B.: Tím hlavním aktérem jsou politické dějiny. Všichni jsme českými občany v jistém smyslu proto, že se rozpadlo Československo. A někteří naši krajané, či jejich potomci českými občany zase nejsou, protože jsme se ne právě dobrým způsobem kdysi „vyrovnali“ s důsledky války, že jsme je občanství zbavili. Vnímám to tak, že ty základní otázky, kdo je a kdo není občanem, se řídí duchem doby. A rezervovanější postoj k cizincům je dán i tím, že jsme nikdy nebyli součástí nějaké koloniální říše, které byly vždy i zeměmi s větší zkušeností s migrací a přistěhovalectvím. Vy se ale asi ptáte spíše na nedávnou minulost a současnost, konkrétně na to udělování občanství. Hlavní roli asi hrála státní byrokracie. Již proto, že širší společnost i politická třída to nechápala jako zásadní veřejnou a politickou otázku, ale spíše, jako jakousi součást správního práva, již z povahy věci náleží ministerským úředníkům.

*MOL: Do jaké míry si myslíte, že je přínosné se při analýze českých politik občanství ohlížet na historické tradice, čímž myslím zdejší spíše etnické chápání národního státu? Historické hledisko se obecně v Evropě zdá být od druhé poloviny devadesátých let při analýze politik občanství na ústupu, což je dokládáno mimo jiné na změnách v německé legislativě. Má smysl číst například Rogerse Brubakera a jeho *Citizenship and Nationhood in France and Germany* a použít ho pro vysvětlení české situace?*

A. B.: Tradice, resp. vlastní dějiny, bychom měli především znát. Bezpochyby může současnosti lépe porozumět ten, kdo zná minulost. Neznalost historie vede k oploštělému, dvourozměrnému vnímání, chybí třetí dimenze, hloubka. Například uplatnění některého ze dvou základních principů nabytí občanství narozením, tj. na základě práva země (*ius soli*) či práva krve (*ius sanguinis*) bylo v různých dějinných a místních okolnostech výrazem různých idejí. Z historického hlediska je například nesprávné klást rovnítko mezi právo krve rovná se zpátečnictví, právo země, rovná se progres, otevřená společnost. Vždyť zavedení práva krve je dílem Francouzské revoluce. To, co jste nazval „zdejší etnickým chápání národního státu“ nemá zase tak dlouhou tradici. Ještě František Palacký, otec českého národa, nespojoval jeho osud s existencí národního českého státu. Šlo mu o uznání tradic české státnosti, tradic země koruny české a byl dobrým „Rakušanem“, občanem habsburského mocnářství. Svůj slavný výrok z roku 1848 „kdyby státu rakouského nebylo již odedávna, musili bychom v prospěch Evropy, ba humanity samé přičinit se co nejdříve, aby se utvořil“, hájil i později, když vyslovil s hořkostí onu prorockou větu „Byli jsme před Rakouskem, budeme i po něm!“. Na tradice je nutné se ohlížet, ale hledět musíme široce otevřenými očima. Je-li dnes česká společnost v situaci, že má vlastní stát, měla by se chovat státotvorně, budovat moderní a otevřenou českou společnost, nikoli etnický skanzen. Musíme hledat poučení i u sousedů, třeba v Německu, jež jste zmínil, kde se vyrovnávají s některými podobnými tradicemi právě v úpravě státního občanství. Ale vracím se k tomu, co jsem řekla. Česká společnost, na rozdíl od německé, má historickou tradici žití v mnohonárodním, dnes bychom možná řekli „multikulturním“ celku, má předpoklady pro to, aby etnické chápání státu překonala.

*MOL: Jaký vidíte vztah mezi integrací a občanstvím? Je udělení občanství cizinci završením integraci anebo svým způsobem počátkem opravdové integrace?*

A. B.: Ta otázka, takto obecně řečena, připomíná tak trochu otázku o slepici a vejci. Ale vážně ... Pokud se někdo přistěhuje, třeba aby podnikal, a pak se zde trvale usadí, je logické považovat udělení občanství za vědomé završení integrace, a to jak ze strany toho přistěhovalce, tak ze strany společnosti. U dětí by ale mělo být počátkem opravdové integrace, mělo by jakékoli umělé integrační bariéry ze strany společnosti odstranit.

*MOL: Co si myslíte o současném nastavení podmínek pro udělování občanství? Mohla byste je srovnat se situací ve vybraných evropských zemích?*

A. B.: Zastávám tezi, že cesta k občanství by měla být kratší a širší. Například je potřeba zkrátit celkovou dobu pobytu před možností požádat o občanství. Měla by k tomu přispět reforma cizineckého zákona. Tam se má nově stanovit, že trvalý pobyt lze získat již po pěti letech dlouhodobého pobytu. Nyní je to deset. Tím se cesta k občanství zkrátí. Ale je důležité, upravit tu cestu tak, aby byla schůdná. Například ve dnešním mobilním světě je normální, že lidé cestují za studiem či prací. Nelze požadovat, aby si žadatel tu možnost podat žádost o občanství musel nějak, promiňte mi ten výraz, „vysedět“. Zákon by neměl stavět potenciálního žadatele před dilema, zda odjede např. na půlroční prestižní stipendium někam do zahraničí, nebo zůstane v Česku, a naplní tak podmínku „nepřetržitosti“ pobytu. Vepsat takovou možnost flexibilního a komplexního posouzení naplnění podmínek pro udělení občanství do zákona ale není snadné. Zvláště, pokud chceme zajistit určitou předvídatelnost osudu žádosti, pokud chceme, aby cizinec opravdu věděl předem, že za splnění daných podmínek má, ne-li právo, tak alespoň velmi reálnou šanci občanství získat.

Osobně vidím největší rozdíl mezi Českem a jinými Evropskými zeměmi, třeba Německem a Francií, právě v tom, jak přistupují k dětem. V Německu dnes děti narozené na území nabudou německé občanství narozením. Je to vázáno na podmínku, že alespoň jeden rodič má dlouhodobý pobyt osm let nebo trvalý pobyt tři roky. Ve Francii to upravuje občanský zákoník. Děti cizinců nabývají občanství, při splnění dalších podmínek, při dosažení dospělosti. V minulosti se zde, co vím z literatury, ale také uplatňoval tzv. dvojí ius soli. V praxi to znamenalo, že občanství nabyli děti cizinců narozené ve Francii, pokud se již jejich matka nebo otec narodili na francouzském území. Různými postupy usnadnili v posledních letech naturalizaci dětem přistěhovalců další země, např. Belgie, Švédsko, Nizozemí.

*MOL: V České republice je ve věcech udělování občanství odpovědné ministerstvo vnitra. Jak je institucionálně řešena otázka udělování občanství v jiných zemích, jejichž situací se zabýváte?*

A. B.: V Polsku rozhoduje o udělení prezident, v Maďarsku také, ale na radu ministra vnitra. V Rakousku to mají hodně posunuté na zemskou úroveň, stejně tak v Německu. Ale na poznání, jak fungují instituce, nestačí přečíst si, který orgán je k vydání rozhodnutí příslušný podle zákona. Abychom takovému systému porozuměli, museli by jít mnohem hlouběji, zkoumat to rozhodování v dalších institucionálních vazbách, třeba na soudní přezkum. Takže se trochu uchýlím od

Vašeho dotazu. Já vidím u nás problém ne ani tak v tom, kdo rozhoduje, ale jak rozhoduje a jaký je rozsah nezávislé kontroly soudní mocí. U nás dominuje takové přesvědčení, že, zjednodušeně řečeno, udělení občanství je výrazem státní suverenity a že správní orgán rozhoduje na základě zcela volné právní úvahy, zda cizinci občanství udělí. Rozhodne-li se považovat určitý aspekt za klíčový, a ten vyhodnotí v neprospěch žadatele a jiný aspekt žadatelem zdůrazněný opomine, není takové rozhodnutí považováno za vadné. Soud pak pouze konstatuje, že orgán nepostupoval libovolně a meze správního uvážení nezneužil ani nepřekročil. Tím, zda lze považovat rozhodnutí vzhledem ke všem okolnostem za správné a spravedlivé, se již nezabývá. Přitom zde jde o zásadní otázku, zda ten člověk patří do společnosti, jde o celou škálu práv a možná jeho celou budoucnost. Věřím, že tento přístup jednou změní vyšší soudní instance, že jasně zformulují, jaká kritéria uplatňovat, co má být měřítkem. V Rakousku to mají alespoň v obecné rovině v zákoně, že se hodnotí všeobecné dobro, veřejný zájem, stupeň integrace žadatele. Ke zlepšení situace žadatelů by ale mohla vést i jiná cesta. Zákon by měl stanovit, že za splnění určitých přesně stanovených podmínek má žadatel na udělení občanství právní nárok, pokud neexistuje jasný důvod, proč přesto občanství neudělit. Tuto právní konstrukci nárokového občanství mají v Německu, výjimka platí např. pro případy, kdy se zjistí, že žadatel je podezřelý z extremismu nebo že neumí německy. A stačí osm let dlouhodobého legálního pobytu, i když jiné požadavky jsou dosti přísné, například žadatel nesmí být závislý na sociální pomoci a musí mít bydlení. Obdobné je to v Rakousku, i tam institut nároku na občanství znají.

Andrea Baršová

Je tajemnicí Výboru pro práva cizinců Rady vlády ČR pro lidská práva a místopředsdkyní Komise ministra práce a sociálních věcí pro integraci cizinců.