

Komentář k debatě „Právo na rodinný život vs. migrační kontrola“

Veronika Střechová

Abstract:

Mezinárodní právo přiznává každému člověku právo na respektování jeho soukromého a rodinného života. Otázce, jakých podob toto právo může nabývat v praxi, věnovala pozornost již druhá z debat pořádaných pod záštitou projektu Migration to the Centre. Debata o slučování rodin proběhla 12. června 2013 za koordinace Multikulturního centra Praha ve spolupráci s **Friedrich-Ebert-Stiftung, zastoupení v České republice**. K problematice rodinné migrace v kontextu evropské a české, stávající i navrhované právní úpravy vyjádřili svá stanoviska socioložka Alice Szczepaniková, ředitelka Sdružení pro integraci a migraci Magda Faltová, vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv Pavel Pořízek a advokátka Oksana Rizak.

Pozvali jsme pracovníky, ale přišli lidé.

- Max Frisch (1965)

Citát švýcarského prozaika Maxe Frische z poloviny 60. let charakterizuje tehdejší, zcela nečekaný trend trvalého usazování a integrace tzv. gastarbeiterů¹ a jejich rodinných příslušníků v západoevropských zemích. Socioložka Alice Szczepaniková ve svém příspěvku stručně shrnula poválečný vývoj rodinné migrace a jejího ukotvení v politikách národních států, které byly v tvorbě podmínek přílivu migrantů až do počátku 21. století zcela autonomní. Do kontrastu uvedla současnou legislativní praxi, výrazně regulovanou Evropskou unií. Slučování rodin občanů EU upravuje [směrnice Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států](#), migraci rodinných příslušníků tzv. třetizemců, tj. občanů nečlenských zemí pobývajících na území EU upravuje [směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny](#). Třetí typ rodinné migrace, migrace rodinných příslušníků ze třetích zemí za nemigrujícími občany zemí EU, je ošetřen národní legislativou jednotlivých států (Szczepaniková, 2013).

¹ Zahraničních pracovníků přizvaných v poválečných dobách k podpoře ekonomického růstu zemí západní Evropy (Spolková republika Německo, Velká Británie, Nizozemsko, ...) (Szczepaniková, 2013)

Socioložka ve své prezentaci poukázala na současné trendy v rodinné migraci na evropské úrovni. Rodinní migranti jsou podle ní oproti pracovním migrantům stabilnější a odolnější vůči ekonomickým výkyvům. Upozorňuje, že příliv migrantů nemůže být regulován skrze jejich právo na rodinný život, jelikož by to odporovalo hodnotám společenství, nemluvě o praktické (ne)proveditelnosti takové regulace. Existenci úprav, které nemají za účel podpořit právo na rodinný život, nelze však opomenout. Obecně se jedná o omezení přílivu rodinných příslušníků zpřísněním podmínek pro sloučení rodiny – tj. zvýšením hranice minimálního příjmu či zavedením tzv. integračních testů. Patrná je také selekce imigrantů za upřednostňování takových, jež jsou pro zemi ekonomicky přínosní. Jak ale Alice Szczepaniková uvedla, vzhledem k tomu, že velkou část rodinných příslušníků tvoří děti, nelze pochopitelně očekávat okamžité ekonomické benefity, do budoucna však mohou představovat velký potenciál. Ani dospělé rodinné příslušníky není možno automaticky stigmatizovat jako ekonomickou zátěž a vnímat je jako protipól vysoce kvalifikovaných migrantů, jelikož i oni vykonávají práci (byť neplacenou, např. pro rodinný podnik), která má v důsledku pozitivní dopad na ekonomický rozvoj země. Panelistka dále shrnula specifika ČR; tj. že z počtu vydaných pobytových povolení byl v uplynulých letech nejvyšší podíl povolení právě za účelem sloučení rodiny. Za nepřiměřené označila nastavení minimálního věku partnerů, kterým je podmíněno sloučení manželů (20 let). Znovu zdůraznila problém zdravotního pojištění rodinných příslušníků migrantů, kteří jsou odkázáni na mnohdy nevýhodné a nedostatečné služby komerčního pojištění. Závěrem svého příspěvku připomněla diskuzi nad [Zelenou knihou Evropské komise](#)², jejímž předmětem byla debata gestorů a národních parlamentů jednotlivých členských států, nevládních organizací a jednotlivců na téma budoucí podoby Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „Směrnice“). Stejnými tématy Zelené knihy byly podmínky pro uplatnění práva na sloučení rodiny, vstup a pobyt rodinných příslušníků, osoby ve statusu azylanta či osoby s doplňkovou ochranou a zneužívání institutu sloučení rodiny.³

Možnosti zaslat připomínky k Zelené knize využilo Sdružení pro integraci a migraci (dále jen „SIMI“), a to jako jediné ze zástupců českého neziskového sektoru. Ředitelka SIMI, Magda Faltová, s ohledem na výsledky připomínkového řízení poukázala na spíše restriktivní přístup států vč. České republiky k institutu sloučení rodiny, které se odvolávaly mj. na otázky národní bezpečnosti. Nevládní organizace vyžadovaly pak především důslednou ochranu lidských práv (práv na rodinný život a ochranu práv dětí), k jejichž garanci Směrnice zavazuje. Vedoucí Kanceláře veřejného ochránce práv, Pavel Pořízek, v této souvislosti zdůraznil jedinečnost této Směrnice, především proto, že Směrnice zakotvila právní nárok na sloučení rodiny⁴, po splnění všech podmínek, které ukládá.

I přes rozdílnost dílčích postojů vládních a nevládních organizací přineslo připomínkové řízení k Zelené knize konsenzus v podobě zachování a důslednější implementace stávající

² Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES)

³ Shrnuje Magda Faltová ze Sdružení pro integraci a migraci

⁴ Ačkoli právo na rodinný život přiznává svým článkem č. 8 také [Evropská úmluva o ochraně lidských práv](#), negarantuje již právo na sloučení rodiny.

podoby Směrnice.⁵ SIMI v řízení volalo po rozšíření a flexibilitě definice rodinného příslušníka⁶. Připomínky SIMI směřovaly také k postavení tzv. sponzorů a jejich právu sloučit se s rodinnými příslušníky, vč. doby, kdy toto právo vzniká. V ČR je čekací lhůta na sloučení zkrácena z maximálních 3 let na 15 měsíců, navrhovaná právní úprava ji dokonce dále redukuje na 4 měsíce (viz § 103, odst. 1 písm. c) návrhu zákona o pobytu cizinců). Jak se však panelisté shodli, největším problémem je nedodržování zákonem stanovených lhůt, jež samotné dobu získání povolení k dlouhodobému pobytu výrazně prodlužují. Na neodůvodněné průtahy řízení o sloučení rodiny, s nimiž se ve své praxi často setkává, upozorňuje také právnička z Organizace pro pomoc uprchlíkům, Michala Chilli (2013).

Velká část debaty byla věnována [aktuálnímu návrhu nového cizineckého zákona resp. balíčku zákonů](#). Dle Magdy Faltové navrhovaná právní úprava dostatečně nereflektuje postoj ministerstva vnitra vyjádřený v Zelené knize, některá ustanovení jdou i nad rámec samotné Směrnice. Za pozitivum navrhované právní úpravy panelisté označili zkrácení čekací lhůty na sloučení rodiny na 4 měsíce popř. její úplnou absenci u některých skupin imigrantů (viz § 103, odst. 5 písm. c) návrhu zákona o pobytu cizinců). Návrhu vytykají naopak rozšíření důvodů pro zamítnutí žádostí o povolení k pobytu nebo možnost zrušení dlouhodobého pobytu v případě, kdy migrant i jen požádá o příspěvek na bydlení či pomoc v hmotné nouzi. To je, jak upozorňuje Pavel Pořízek, koneckonců i v rozporu se stávající legislativou např. zákonem o státní sociální podpoře, který cizincům pobývajícím na území ČR podat takovou žádost umožňuje.

Za jiné nedostatky navrhované právní úpravy ve vztahu k cizincům ze třetích zemí pracujících v ČR považují panelisté přísné příjmové limity pro sloučení rodiny, povinnost absolvovat adaptačně-integrační kurz a podmínku existence společného jazyka slučovaných manželů. Poslední zmíněná by měla být podle Pavla Pořízka spíše jen podkategorií, jejíž naplnění by měl cizinec prokázat, až pokud existuje závažné podezření z účelového jednání a tedy zneužití institutu slučování rodiny. Jak ale panelista uvedl, v českém prostředí je mezi třetizemci účelové jednání raritou. Magda Faltová i Pavel Pořízek připouští, že zneužívání institutu sloučení rodiny se děje spíše u manželství občanů ČR s migranty ze třetích zemí. Tato skupina je navíc v nově navrhovaném zákoně poměrně znevýhodněna oproti občanům EU žijícími v ČR a jejich rodinným příslušníkům, třetizemcům. Jak uvádí Konsorcium nevládních organizací pracujících s migranty v ČR v [prohlášení](#) odmítajícím navrhovanou legislativu, například ukrajinské manželky Čecha, jež by měla horší postavení než ukrajinská manželka slovenského občana žijícího v ČR, který by byl pod ochranou práva EU (Konsorcium, 2013). Rodinní příslušníci občanů ČR by měli mít podle navržené právní úpravy povinnost absolvovat např. adaptačně-integrační kurzy.

S příklady z praxe slučování rodin seznámila účastníky debaty advokátka Oksana Rizak. Uvedla konkrétní problémy, se kterými se její, převážně ruskojazyční klienti při slučovacím

⁵ Více informací ve shrnutí výsledků připomínkového řízení : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf

⁶ Aktuálně vychází směrnice z definice *nukleární rodiny*, tedy jejího nejužšího možného vymezení

řízení potýkají. Často si nemohou zvolit soudního tlumočníka při podpisu českých dokumentů, pobyty jsou vyřizovány velmi zdlouhavě, někdy se bezdůvodně liší výsledky řízení i mezi sourozenci slučujícími se k rodiči/rodičům v ČR. Potíže činí také neznalost mentality cizinců některých národností ze strany českých úředníků, což se plně projevuje při pohovorech na ambasádě. Tyto skutečnosti kladou na všechny účastníky slučování mimo jiné i velkou psychickou zátěž.

Socio-psychologickým aspektům procesu slučování rodiny se věnovala rovněž Magda Faltová, která upozornila na problémy související s transnacionálním mateřstvím. Dlouhodobé rozdělení rodiny může, dle panelistky, znamenat narušení vazby mezi rodičem a dítětem a následně i problémy s integrací dítěte do českého prostředí, zvláště, je-li v době příchodu do ČR již teenagerovském věku.

V debatě zazněla také otázka doby získání nezávislého pobytového statusu migranta, který se do ČR přistěhoval přes institut sloučení rodiny. Pavel Pořízek podotkl, že nadále prosazovaná tříletá lhůta může být v některých případech zbytečně dlouhá a diskriminační vůči těmto imigrantům, přičemž nevylučuje možnost překlenout tuto lhůtu výkladem. To by se týkalo například situace, kdy migrant pobývajícím na území ČR na základě statutu sloučení rodiny splňuje podmínky pro získání jiného druhu pobytu. Jak uvedl, v tomto případě by nebyl důvod mu neudělit jiný pobyt, a to dříve než po třech letech. Dlouhá lhůta pro získání nezávislého statusu může nepochybně podporovat vznik sociálních patologií, např. závislosti partnerů, rodinných příslušníků a následnou toleranci domácího násilí. Neziskové organizace by dle panelistů měly poskytovat migrantům právní a psychologickou podporu a snažit se zamezit nastavení příliš restriktivní zákonné úpravy.

Advokát Pavel Čížinský v závěru debaty zmínil další fenomén, který chystaný cizinecký zákon zavádí – jednorocní vízum. To lze podle něj vnímat jako určitou paralelu tzv. gastarbaitovského přistěhovalectví, které ze své podstaty rodinnou migraci neumožňuje vůbec. V debatě se řešila také politická participace cizinců. Oksana Rizak vyjádřila pochyby, že by žadatelé o sloučení rodiny měli odvahu vyslovit se proti úřadům, i v případě protizákonného chování. V lepším postavení se nacházejí cizinci, kteří zde již mají rodiny a trvalý pobyt, ani těm však zákon nepřiznává aktivní a pasivní volební právo. Další z účastníků debaty navrhl intenzivnější spolupráci mezi cizinci, kteří si již slučováním prošli. S tím souhlasila i Alice Szczepaniková s dovětkem, že je důležité zamyslet se nad (ne)morálností dvojitých standardů – pro české a imigrantské rodiny, a ukázat, že sloučení rodiny představuje významný krok v integraci cizinců do majoritní společnosti.

Použitá zdroje

CILLI, Michala. *Právo na respektování rodinného života cizince již během řízení o sloučení rodiny*. Migraceonline.cz [online]. 2013 [cit. 2013-07-25].

Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/pravo-na-respektovani-rodinneho-zivota-cizince-jiz-behem-rizeni-o-sloucení-rodiny>

EMN. *Návrh nové právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky* [online]. 2012 [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: http://www.emncz.eu/UserFiles/files/navrh_nove_pravni_upravy_cizinci.pdf

Návrh zákona o pobytu cizinců na území České republiky [online]. 2013 [cit. 2013-07-25]. Dostupné z: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK97JH9S6X>

Konsorciem nevládních organizací pracujících s migranty v ČR. 2013 *Prohlášení: Odmítáme nový cizinecký zákon*. [online]. 2013 [cit. 2013-07-25]. Dostupné z: <http://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/odmitame-novy-cizinecky-zakon>

SZCZEPANIKOVÁ, Alice. *Právo na rodinný život vs. migrační kontrola: Aktuální trendy slučování rodin v České republice v kontextu Evropské unie*. Migraceonline.cz [online]. 2013 [cit. 2013-07-04]. Dostupné z: http://aa.ecn.cz/img_upload/224c0704b7b7746e8a07df9a8b20c098/aszczepanikova_slucovan_irodin.pdf

ZELENÁ KNIHA o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES). In: *KOM(2011) 735*. 2011. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:CS:PDF>

Shrnutí výsledků připomínkového řízení k Zelené knize o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii. 2012 [online]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf

Evropská úmluva o ochraně lidských práv
http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf