

**JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH**  
**PEDAGOGICKÁ FAKULTA**  
**Katedra společenských věd**

***Společná azylová politika  
Evropské unie a Česká republika***

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Studentka:** Drahomíra Vaignerová

**Studijní obor:** ČJ – OV/ZŠ

**Vedoucí práce:** PhDr. Salim Murad

České Budějovice 2007

Děkuji mnohokrát vedoucímu diplomové práce Ph.Dr. Salimu Muradovi za pomoc při jejím psaní.

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách.

Podpis.....

Datum a místo.....

# **OBSAH**

## **ÚVOD**

### **1. ZÁKLAD MEZINÁRODNÍHO UPRCHLICKÉHO PRÁVA**

1. 1 Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951

1. 2 Protokol z roku 1967

### **2. FENOMÉN UPRCHLICTVÍ V EVROPSKÝCH POVÁLEČNÝCH SOUVISLOSTECH**

### **3. VÝVOJ SPOLEČNÉ AZYLOVÉ POLITIKY EU**

3. 1 Jednotný evropský akt z roku 1986

3. 2 Dublinský systém

3. 3 Schengenská dohoda z roku 1985 a úmluva  
z roku 1990

3. 4 Smlouva o EU z roku 1992

3. 5 Londýnské rezoluce z roku 1992

3. 6 Další rezoluce a doporučení Rady EU

3. 7 Amsterodamská smlouva z roku 1997

3. 8 Jednání Rady Evropy v Tampere v roce 1999

3. 9 Niceská smlouva z roku 2001

### **4. AZYLOVÁ POLITIKA V ČR**

4. 1 Vývoj situace v oblasti azylu po roce 1989

4. 2 Vývoj azylové politiky po roce 1989

4. 3 Vývoj azylové politiky po vstupu ČR do EU

### **5. AZYLOVÉ ŘÍZENÍ V ČR**

5. 1 Průběh správního řízení o udělení mezinárodní  
ochrany

5. 2 Informace o zemích původu

### **6. POSLEDNÍ SPOLEČNÝ VÝVOJ V OBLASTI AZYLU**

6. 1 Nástin současné uprchlické a migrační situace

6. 2 Haagský program

6. 3 Akční plán k Haagskému programu

6. 4 Širší mezinárodní dimenze

**ZÁVĚR**

**SEZNAM LITERATURY**

**PŘÍLOHY**

## **ANOTACE**

Předkládaná práce se zabývá popisem azylové politiky Evropské unie, jejím vývojem a současnou situací. Dále se zaměřuje na azylovou politiku České republiky, rovněž popisuje její vývoj a snaží se zachytit úsilí Evropské unie tyto jednotlivé politiky členských států sjednotit.

## **THE ANNOTATION**

The construed work is concerned with the description of the asylum policy of the European Union, its development and present circumstances. Furthermore it is focusing on the asylum policy of the Czech republic, it also describes its development and tries to catch the effort of the European Union which shall unite these individual policies of the member states.

## ÚVOD

Migrace obyvatelstva představuje fenomén, který má celosvětový charakter a v posledních letech se dostává do popředí především díky globalizaci. Je mu věnována interdisciplinární pozornost, neboť má dopady na různé oblasti v životě lidí a vývoji zemí.

V této práci se zaměřuji na migraci nucenou, kdy lidé necestují, protože chtějí, ale cestují ze strachu. Jejich příčiny jsou mnohdy otázkou života a smrti, proto je třeba věnovat této problematice významnou pozornost. Téma se totiž rozšiřuje a komplikuje vzhledem k vzniku a rozšiřování Evropské unie, neboť právě tam míří mnoho uprchlíků, kteří potřebují okamžitou pomoc. Unie se v současnosti azylovou politikou zabývá přednostně a hledá alternativy, jak ji sjednotit. Zatím se ovšem zdá, že její úpravy jsou spíše unilaterální v neprospěch ohrožených migrantů. Hledání vhodné polarizace tak, aby byly spokojeny obě strany, je zřejmě obrovskou výzvou pro následující roky.

V této práci se nejdříve snažím vymezit základní pojmy, jak jsou chápány v mezinárodním právu. Následuje historie přesídlování uprchlíků od konce druhé světové války po současnost a vývoj společné azylové a migrační politiky Evropské unie.

V další části se zaměřuji na Českou republiku, na její situaci po pádu komunistického režimu hlavně v oblasti budování své vlastní azylové politiky. Popisuji také vývoj práva v oblasti azylu a jeho přizpůsobování evropskému právu v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie. Stručně uvádím i průběh azylového řízení v České



republice a jeho kritiku ze strany nestátních neziskových organizací, které by měla být věnována zvýšená pozornost, neboť problémy, na které organizace poukazují, jsou mnohdy velice závažné.

V poslední části práce se snažím nastínit současnou situaci uprchlíků ve světě a uvádím některé prognózy do budoucna.

# 1. Základ mezinárodního uprchlického práva

Selhání mezinárodní pomoci v případě uprchlíků před nacismem a do té doby nevídaný počet uprchlíků, jaké po sobě zanechala druhá světová válka, vedl k tomu, že se mezinárodní společenství snažilo v poválečném období postavit ochranu uprchlíků na kvalitativně vyšší úroveň. Při OSN byl zřízen Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) a v roce 1951 byla v Ženevě vyhlášena mezinárodní *Úmluva o právním postavení uprchlíků*, následovaná v roce 1967 newyorským *Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků*. Tyto dokumenty spolu s celou řadou dalších úmluv představují základ mezinárodního uprchlického práva. Nelze popřít, že v mnoha ohledech se situace uprchlíků jak po stránce právní, tak ekonomické zlepšila. Na druhé straně krásná humanistická slova mezinárodních úmluv zůstávají nejednou jen na papíře a přístup k uprchlíkům byl v poválečném období selektivní – v řadě případů se uprchlíci stali vítaným politickým a ideologickým instrumentem v kontextu studené války.

Migrace a uprchlické vlny v poválečném světě nabyly vysloveně celosvětového charakteru a migrace se stala jedním z nejvýznamnějších globálních problémů.<sup>1</sup>

## 1. 1 Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951

Úmluva o postavení uprchlíků z roku 1951 byla přijata Konferencí Organizace spojených národů o postavení uprchlíků a osob bez státní

---

<sup>1</sup> <http://uprchlik.ecn.cz/cz/historie.html>

příslušnosti, která se konala v Ženevě ve dnech 2.-25. července 1951. Podepisování bylo zahájeno 28. července a úmluva vstoupila v platnost 22. dubna 1954.<sup>2</sup>

Pro Československo vstoupila úmluva v platnost roku 1992, publikována byla pod číslem 208/1993 Sb.<sup>3</sup>

Tato úmluva stanovuje práva a povinnosti uprchlíka a povinnosti států ve vztahu k uprchlíkům. Ustavuje mezinárodní standardy pro jednání s uprchlíky a chrání práva uprchlíků v oblasti zaměstnání, vzdělávání, ubytování, svobody pohybu, přístupu k soudům, získání státního občanství a především ochrany před návratem do země, kde mohou být vystaveni pronásledování. Jedny z nejvýznamnějších ustanovení najdeme v článcích 1 a 33:<sup>4</sup>

#### Článek 1 - Definice pojmu "uprchlík"

A. - Pro účely této úmluvy pojem "uprchlík" se vztahuje na kteroukoliv osobu , jež:

2. - v důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá

---

<sup>2</sup> UNHCR. *Počáteční léta*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

<sup>3</sup> [http://www.migraceonline.cz/legislativa\\_f.shhtml?x=129773](http://www.migraceonline.cz/legislativa_f.shhtml?x=129773)

<sup>4</sup> UNHCR. *Počáteční léta*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.

### Článek 33 - Zákaz vyhoštění nebo návratu ("refoulement")

1. Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.<sup>5</sup>

Úmluva dále určuje, jaká práva má mít osoba, již byl status uprchlíka přiznán. Uprchlíkům se v zásadě nesmí dostat horšího zacházení, než jakého se dostává těm cizincům, jimž dotyčný stát přiznává největší práva kromě vlastních občanů (zásada nejvyšších výhod). To zahrnuje i právo přístupu k pracovnímu trhu nejdéle po 3 letech zákonného trvalého pobytu v dané zemi.<sup>6</sup>

Definice uprchlíka obsažená v Úmluvě z roku 1951 byla omezena na osoby, které se staly uprchlíky "následkem událostí před datem 1. ledna 1951". Toto časové omezení však bylo následně odstraněno článkem I (2) Protokolu k Úmluvě z roku 1967 [viz]. V okamžiku přistoupení k Úmluvě z roku 1951 mohly státy učinit prohlášení omezující jejich závazky v rámci Úmluvy na uprchlíky před událostmi v Evropě.

---

<sup>5</sup> Úmluva o právním postavení uprchlíků

<sup>6</sup> [http://www.migraceonline.cz/legislativa\\_f.shhtml?x=129773](http://www.migraceonline.cz/legislativa_f.shhtml?x=129773)

Úmluva OSN o uprchlících z roku 1951 - spolu s Protokolem z roku 1967 - zůstává stále nejdůležitějším a jediným obecně platným nástrojem mezinárodního uprchlického práva. K 31. prosinci 1999 přistoupilo k Úmluvě z roku 1951 a jejímu Protokolu z roku 1967 131 států a 138 států ratifikovalo buď jeden, nebo oba tyto nástroje.

## 1. 2 Protokol z roku 1967

Protokol vztahující se k postavení uprchlíků z roku 1967 odstranil časové omezení "událostí před 1. lednem 1951", které bylo součástí definice uprchlíka obsažené v Úmluvě OSN o postavení uprchlíků z roku 1951. Protokol vstoupil v platnost 4. října 1967.<sup>7</sup>

Protokol z roku 1967 je nezávislým právním nástrojem, i když se obecně vztahuje k Úmluvě z roku 1951. Při přistoupení k tomuto Protokolu státy souhlasí, že budou aplikovat články 2-34 Úmluvy z roku 1951 v případě všech osob splňujících definici uprchlíka bez zeměpisných nebo časových omezení. Přistoupení k Protokolu stačí pro zajištění aplikovatelnosti většiny ustanovení Úmluvy přistupujícím státem. Většina států však dala přednost ratifikaci jak Úmluvy, tak Protokolu, čímž posílila autoritu těchto dvou nástrojů jako základu mezinárodního uprchlického práva.

K 31. prosinci 1999 přistoupilo k Protokolu z roku 1967 celkem 134 států. K tomuto datu byly jedinými signatářskými státy Úmluvy z roku

---

<sup>7</sup> Již před rokem 1967 se objevily situace, kdy bylo zcela jasné, že datum, kdy se osoba stane uprchlíkem, je irelevantní. Jde zejména o událost z roku 1956, kdy byl západními zeměmi přiznán status uprchlíka maďarským utečencům v důsledku krvavého potlačení povstání.

1951, které nepřistoupily k Protokolu z roku 1967, Madagaskar, Monako, Namibie a Svatý Vincenc a Grenadiny. Jedinými zeměmi, které přistoupily k Protokolu z roku 1967, avšak ne k Úmluvě z roku 1951, byly Kapverdy, Svazijsko, Venezuela a Spojené státy americké.<sup>8</sup>

O tom, jak přesně interpretovat definici uprchlíka z výše zmiňované úmluvy, se vedou polemiky již od dob její přípravy. Především kvůli německé úzké interpretaci definice a francouzskému přání omezit své závazky vůči Alžířanům prchajícím z Alžírka obsahuje Společné stanovisko Evropské unie z března 1996 o harmonizované aplikaci definice pojmu "uprchlík" restriktivní přístup, považující za pronásledování jen to, které "obecně" pochází od státu.

Lidé, pronásledovaní "nestátními původci pronásledování" nejsou považováni za uprchlíky a je jim proto často nabízena slabší forma ochrany s omezenějšími právy a nároky. V důsledku těchto a dalších faktorů počet uznaných uprchlíků klesl. Mnozí z těch, jejichž žádost byla zamítnuta, získali možnost zůstat v zemi, kde o azyl požádali, avšak ne s takovým postavením, jaké nabízí status uprchlíka podle Úmluvy z roku 1951. Stát tedy uznává potřebu ochrany těchto žadatelů, avšak závazky přijímajících zemí - zejména co se týče sloučení rodiny a vystavování konvenčních cestovních dokladů - jsou omezeny na minimum. Tato multiplicita vede u veřejnosti ke značnému zmatku a nejasnostem v otázce, kdo je tedy vlastně "skutečným" uprchlíkem.

---

<sup>8</sup> UNHCR. *Dekolonizace v Africe*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicir/?cid=175>

Zacházení s osobami prchajícími před pronásledováním páchaným nestátními činiteli se i nadále stát od státu liší. Také mezi členskými státy Evropské unie samozřejmě existují značné rozdíly v realizaci teoreticky harmonizované azylové politiky.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicr/?cid=175>

## 2. Fenomén uprchlictví v evropských poválečných souvislostech

Druhá světová válka a následné poválečné období byly příčinou největšího přesídlení obyvatelstva v moderní historii. Podle odhadů bylo v květnu 1945 v Evropě více než 40 miliónů přesídlených osob (nepočítaje v to Němce, kteří uprchli před postupujícími sovětskými vojsky na východě, a cizích nuceně nasazených pracovníků v samotném Německu). Asi 13 miliónů etnických Němců (Volksdeutsche), známých pod označením "vyhnanci" (Vertriebene), bylo v následujících měsících vyhoštěno ze Sovětského svazu, Polska, Československa a dalších východoevropských zemí. Dalších 11,3 miliónů nucených pracovníků a přesídlených osob našli spojenci na teritoriu bývalé německé říše.

Kromě těchto osob uprchl více než milión Rusů, Ukrajinců, Bělorusů, Poláků, Estonců, Lotyšů, Litevců a příslušníků jiných národů před komunistickou nadvládou, neboť bylo stále jasnější, že jim sovětský vůdce Josif Stalin vnutí nový totalitní režim. Mezitím začala občanská válka v Řecku, která spolu s dalšími konflikty v jihovýchodní Evropě rozpoutanými po odchodu nacistů donutila k útěku desítky tisíc uprchlíků. Během druhé světové války došlo k masivním přesunům obyvatel také v oblastech mimo Evropu. Například v oblastech kontrolovaných japonskými silami v Číně byly přesídleny milióny Číňanů.

Po konci války bylo nutné se soustředit především na repatriaci. Většina lidí přesídlených během války se usilovně snažila vrátit domů. I země, na jejichž území se nacházel velký počet uprchlíků (jako např.



Německo, Rakousko a Itálie), měly na rychlé repatriaci těchto osob zájem. Smlouvy uzavřené při setkání v Jaltě a na Postupimské konferenci v roce 1945 předpokládaly mj. i rychlou repatriaci sovětských občanů do Sovětského svazu.

Repatriční operace se však začaly stávat kontroverzními a odpor vůči nim rostl. Mezi osobami, které byly v tomto období rychle repatriovány, byly asi dva milióny sovětských občanů, z nichž mnozí, zejména Ukrajinci a obyvatelé pobaltských států, se vracet nechtěli. Mnozí z nich nakonec skončili ve Stalinových pracovních táborech. Obyvatelé východoevropských zemí byli navraceni pomaleji. Mnozí se také nechtěli vrátit do zemí, které byly nyní pod komunistickou nadvládou, řada z nich však byla poslána zpět a jejich přání byla věnována jen malá pozornost. Přestože si západní vlády zpočátku neuvědomovaly, co se s mnoha násilně navracenými osobami děje, byla to vláda Spojených států, která tyto návraty stále více kritizovala.

Nechuť uprchlíků k návratu do země svého původu zůstávala hlavním problémem, dominujícím poválečným létům. I uvnitř samotné Organizace spojených národů se otázka repatriací stala sporným bodem. Byla to jedna z neproblematičtějších otázek Rady bezpečnosti OSN během prvních let její existence. Debata se přímo dotýkala podstaty zásadního ideologického konfliktu rozdělujícího v té době Východ a Západ, otázky, zda lidé mají mít právo zvolit si zemi svého pobytu, prchat před útlakem a vyjadřovat své názory.

Stále zřetelněji se ukazovalo, že padesátá léta jsou počátkem nové emigrační éry. Jedním z motivů přijímání uprchlíků byly ekonomické výhody související s jejich příchodem a také podpora růstu ekonomiky

připravenou pracovní silou. Západní vlády argumentovaly, že rozptýlení uprchlíků po světě napomůže lepšímu rozdělení obyvatelstva, že odlehčí přelidněné Evropě ve prospěch méně osídlených a méně rozvinutých "zámořských demokracií".

Současně v této době docházelo k přitvrzování stanovisek, která dominovala mezinárodním vztahům po následujících čtyřicet let. Po blokádě Berlína v letech 1948-49 následovala rychlá série událostí - výbuch první sovětské atomové bomby, vznik dvou německých států, vznik Severoatlantické aliance, vítězství Mao Ce-tunga v Číně a počátek korejské války v roce 1950. Bylo stále jasnější, že uprchlická otázka není jenom dočasným poválečným jevem. Nové krize dávaly vzniknout novým vlnám uprchlíků poté, co komunisté převzali moc v zemích od Československa až po Čínu. Železná opona současně omezovala pohyb mezi oběma bloky.<sup>10</sup>

První takovou masovou událostí, která již neměla nic společného s přesuny v důsledku druhé světové války, byl exodus uprchlíků, který se týkal maďarské krize v roce 1956. Mnozí maďarští utečenci prchali do Rakouska stejnou cestou, kterou užívali Maďaři prchající před Rudou armádou v letech 1944-45. Přestože drtivá většina uprchlíků - asi 180 tisíc - odešla do Rakouska, asi 20 tisíc z nich uteklo do socialistické Jugoslávie, která se se Sovětským svazem rozešla v roce 1948.<sup>11</sup> Sověti jugoslávskou nezávislou cestu přijali bez násilí, což se ovšem nedalo říci o maďarském pokusu o reformu v neposlední řadě také přáním odstoupit od Varšavské smlouvy. Tam již měly

---

<sup>10</sup> UNHCR. *Počáteční léta*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicict/?cid=175>

<sup>11</sup> Jugoslávie byla jedinou komunistickou zemí, která se účastnila mezinárodní ženevské konference pracující na přípravě Úmluvy OSN o postavení uprchlíků z roku 1951.

demonstrace a nespokojenost s režimem tragické výsledky. Ty byly od druhé světové války tak násilné (pokud mluvíme pouze o Evropě), že je předstihla až válka v Jugoslávii v devadesátých letech.

Uprchlíci začali přicházet do Rakouska dokonce ještě před potlačením maďarského povstání. 5. listopadu již byla situace pro rakouskou vládu dost vážná na to, aby požádala o pomoc. Brzy přišly nabídky trvalého nebo dočasného azylu z Kanady, Chile, Francie, Dánska, Norska, Švédska a Velké Británie. 8. listopadu oznámil prezident Dwight D. Eisenhower, že Spojené státy americké jsou ochotny okamžitě přijmout pět tisíc uprchlíků. Toto číslo bylo následně zvýšeno na šest tisíc a v prosinci vláda USA oznámila, že v Rakousku může získat povolení ke vstupu do USA dalších šestnáct a půl tisíce uprchlíků.

Jugoslávská vláda zpočátku trvala na tom, že všichni uprchlíci musí být přesídleni a že vládě musí být uhrazeny všechny náklady. Tyto podmínky byly však nakonec opuštěny. Během listopadu a prosince 1956 přijelo do Jugoslávie asi jeden a půl tisíce Maďarů. V lednu 1957 však přišlo do Jugoslávie více než 13 tisíc maďarských uprchlíků. V Jugoslávii již předtím žily desítky tisíc etnických Maďarů, zejména v oblasti Vojvodiny, což usnadnilo přijetí uprchlíků. Ironií zůstává, že v devadesátých letech, během rozpadu Jugoslávie, se řada etnických Maďarů rozhodla absolvovat cestu v opačném směru.

Nakonec odešlo ze svých domovů asi dvě stě tisíc maďarských uprchlíků. Na konci listopadu registrovalo Rakousko příchod 115 851 uprchlíků. Prchali muži, ženy i děti. Do pohraničního města Hegyeshalom přicházeli stejnou cestou, jakou šly před dvanácti lety desítky tisíc maďarských Židů deportovaných nacisty. Od prosince

1956 do ledna 1957 přijelo do Rakouska dalších 56 800 uprchlíků. Poté počet nově přichozích utečenců do Rakouska v důsledku zostření pohraniční kontroly novým, Sověty instalovaným budapešťským režimem Jánose Kádára dramaticky poklesl.

Přesídlení uprchlíků do třetích zemí bylo od počátku podporováno jako hlavní řešení problému. Rakousko, nesoucí od počátku obrovské břemeno, potřebovalo rychlou pomoc. V západním světě existoval také pocit odporu k vývoji událostí v Maďarsku a výrazný pocit viny, že pro pomoc maďarskému lidu v jeho boji za demokracii mělo být učiněno více.

Na počátku 21. století je možná obtížné představit si rozsah veřejného tlaku na západní vlády, aby umožnily okamžité přijetí uprchlíků. Nevznikla žádná centrální agentura pro registraci uprchlíků z důvodů obecně vnímané potřeby co nejrychlejšího přesídlení uprchlíků. V memorandu z 20. listopadu 1956 například pobočka UNHCR ve Vídni informovala Vysokého komisaře, že prostě není možné provádět normální proceduru posuzování žádostí. S rakouskou vládou bylo tedy domluveno, že k podrobnému posouzení dojde až v zemi přesídlení.

Rychlost, se kterou byli uprchlíci přesídlení, můžeme odvodit z počtu příjezdů do Spojených států. První skupina 60 maďarských uprchlíků přiletěla 21. listopadu 1956. Jako místo dočasného ubytování uprchlíků sloužila velká vojenská základna Camp Kilmer v New Jersey. Ke konci února 1957 přiletělo přes Atlantik za pomoci amerických leteckých sil devět tisíc uprchlíků a dalších sedm tisíc připlulo na lodích amerického námořnictva. V polovině roku 1958 byl počet maďarských uprchlíků přesídlených do USA asi 38 000. Mezi další hlavní země přesídlení

patřila Kanada (35 000), Velká Británie (16 000), Západní Německo (15 000), Austrálie (13 000), Švýcarsko (11 500) a Francie (10 000). Malé počty uprchlíků odešly do Chile, Paraguaye, Dominikánské republiky, Jižní Afriky, na Novou Kaledonii, Island a do Irska.

Ani v kontextu situace studené války nebylo přesídlení pro uprchlíky jediným dostupným řešením. Řada uprchlíků, zejména těch, kteří byli odloučeni od svých nejbližších rodin, se rozhodla pro repatriaci. Tuto repatriaci podporovala i maďarská vláda. Kádárův režim dosazený sovětskou vojenskou intervencí začal od roku 1957 vykazovat opatrné známky skromné samostatnosti, tiše tolerované Sovětským svazem. V tomto smyslu existoval významný rozdíl mezi Maďarskem po roce 1956 a Československem po roce 1968, které se stalo cílem represivnější sovětské vojenské intervence.

Již na konci listopadu 1956 nabídla nová maďarská vláda amnestii osobám, které odešly ze země v důsledku povstání.<sup>(28)</sup> Celkem se do Maďarska vrátilo asi 18 200 lidí, což představovalo přibližně devět procent z celkového počtu uprchlíků.

Velmi diskutovaná otázka byla nastolena problémem "nezletilých dětí bez doprovodu", často označovaných za "odloučené děti". Když uprchlické děti samy utíkají, nebo jsou během útěku odloučeny od svých rodin, jsou velmi zranitelné. Rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka takovému dítěti je obtížné, ale důležité, jelikož toto rozhodnutí spadá pouze pod mandát UNHCR.

V listopadu 1956 požádaly maďarské úřady, aby rakouská vláda vrátila nezletilé děti bez doprovodu mladší osmnácti let. Otázka byla

projednávána 13. prosince toho roku na naléhavém zasedání UNHCR a ICRC v Ženevě. Bylo dohodnuto, že děti mladší čtrnácti let budou muset být repatriovány, nacházejí-li se oba jejich rodiče v Maďarsku a požádají-li oba o návrat dítěte. Od rozlišování podle věku bylo posléze upuštěno. Žádosti měly být zasílány v písemné formě na ICRC, které, na rozdíl od UNHCR, mělo zastoupení jak v Rakousku, tak v Maďarsku.

Od počátku existovaly obavy, že mohou nastat problémy, nepodaří-li se rodiče vypátrat, je-li naživu jen jeden rodič, anebo je-li dítě sirotkem. Bylo rozhodnuto, že orgánem kompetentním řešit tyto záležitosti jsou legislativní instituce dotyčné země.<sup>33</sup> Vážný problém se však vyskytl v případech, kdy by rodiče požadovali návrat dítěte do Maďarska, avšak dítě proti takovému návratu protestovalo. UNHCR se měl s podobnými problémy týkajícími se nezletilých dětí bez doprovodu setkat v následujících letech ještě mnohokrát.<sup>12</sup>

Potom co Sověti rozdrtili maďarské povstání v roce 1956 a mnoho lidí byli nuceni uprchnout, v roce 1968 odešlo o něco méně lidí z Československa poté, co Sověti násilně ukončili "Pražské jaro". Ačkoli Úmluva OSN o uprchlících z roku 1951 stanovovala pro ochranu těchto uprchlíků mezinárodní právní rámec, azyl v Evropě - a samozřejmě na Západě obecně - měl také určitý ideologický nádech. Byl odrazem širšího politického závazku přijímat uprchlíky z komunistických zemí.

---

<sup>12</sup> UNHCR. *Počáteční léta*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

Uprchlíci z jiných světadílů začali do Evropy ve větším počtu přijíždět v sedmdesátých letech. Byli mezi nimi utečenci prchající z Latinské Ameriky v důsledku vojenských převratů v Chile a Uruguayi v roce 1973 a později v Argentině v roce 1976. Uprchlíci z těchto zemí našli útočiště v Západní i Východní Evropě. Přestože většina utečenců z Indočíny po roce 1975 byla přesídlena do Severní Ameriky, asi 230 tisíc jich bylo přijato také Západní Evropou.

Na počátku osmdesátých let utíkalo stále více osob ze všech oblastí světa přímo do Evropy. Na rozdíl od organizovaného přesídlení indočínských uprchlíků ze zemí prvního azylu byly tyto pohyby neplánované. Počet spontánních příjezdů žadatelů o azyl se začal zvyšovat již od počátku sedmdesátých let a v polovině let osmdesátých byl již příčinou vážného znepokojení. Počet žadatelů o azyl v Západní Evropě se zvýšil z necelých 70 000 v roce 1983 na více než 200 000 v roce 1989. Tento růst souvisel s řadou konfliktů a se závažným porušováním lidských práv v Africe, Asii, latinské Americe a na Blízkém východě. Byl také výsledkem změn přistěhovalecké politiky v letech ekonomické recese, která následovala po prudkém vzestupu cen ropy v sedmdesátých letech. Mnohé evropské země již nepotřebovaly práci přistěhovalců a přestaly podporovat pracovní migraci, i když slučování rodin pokračovalo. Následkem toho se někteří z potenciálních migrantů pokoušeli využít azylové procedury. Lepší komunikace, snadnější přístup k letecké dopravě a rostoucí počet osob hledajících lepší ekonomické a sociální podmínky po celém světě - to byly další faktory, které ovlivnily rostoucí počet žadatelů o azyl.

Tito noví, neevropští žadatelé o azyl jen málokdy odpovídali "vzoru" žadatelů o azyl z období studené války. Tamišští žadatelé o azyl ze Srí

Lanky byli jednou z prvních skupin, která přijela nezávisle ve velkém počtu a v osmdesátých letech představovali pro evropské státy specifický problém. Byli mezi nimi lidé prchající z nejrůznějších důvodů, včetně pronásledování a vše postihujících následků špatně chápané občanské války. Jejich příjezd vedl k vášnivé debatě o závazcích států vůči lidem, kteří při hledání azylu projedou půl světa, přestože mohou najít vhodnou alternativu blíže své země - v tomto případě v indickém státě Tamil Nádu. Mnohé evropské vlády měly za to (často nespravedlivě), že primární motivace těchto žadatelů o azyl je ekonomická. Většina evropských vlád zavedla v důsledku toho vízovou povinnost pro občany Srí Lanky. K velkému rozporu však došlo v otázce, zda navracet tamilské žadatele o azyl do míst, ve kterých stále zuřila občanská válka.

V porovnání s počtem uprchlíků v rozvojovém světě byl počet utečenců přicházejících do západní Evropy stále skromný. Individuální posuzování azylových žádostí vyžadované evropskými azylovými procedurami a potřeba poskytnout žadatelům o azyl alespoň minimální sociální pomoc však vedly ke zvyšování administrativní a finanční zátěže. Podle jednoho odhadu vzrostly celkové náklady na azylové řízení a výplatu sociálních dávek žadatelům o azyl ve třinácti hlavních průmyslových zemích světa z přibližně pěti set miliónů dolarů v roce 1983 na něco kolem sedmi miliard dolarů v roce 1990.

Pád berlínské zdi v listopadu 1989 vedl k ještě většímu tlaku na mezinárodní systém ochrany uprchlíků v západní Evropě než v osmdesátých letech. Lidé z bývalého sovětského bloku mohli najednou svobodně opustit svou zemi. Vyskytly se obavy z nekontrolovatelné záplavy lidí valících se do západní Evropy. Chaotický exodus z Albánie



do Itálie v devadesátých letech - zejména v letech 1991 a 1997 - a masová emigrace uprchlíků z bývalé Jugoslávie od roku 1992 ukázal vládám západní Evropy, že nejsou imunní před vynucenými populačními pohyby ve svém bezprostředním okolí.

Počet azylových žádostí v západní Evropě stoupl v roce 1992 na téměř 700 tisíc. Zdaleka největší část žadatelů o azyl přicházela kvůli liberálnímu azylovému zákonu a vhodné zeměpisné poloze do Německé spolkové republiky (ve zmíněném roce více než 60 %) a téměř polovinu z nich tvořili Rumuni a Bulhaři. Většina z nich neměla opodstatněný strach z pronásledování, mnozí však dychtili vyzkoušet svou nově nalezenou svobodu pohybu. Rychle pochopili, že právo opustit vlastní zemi není automaticky svázáno s právem vstoupit do jiné země.

V azylové politice západoevropských zemí se objevily nové, defenzivní prvky. Existující kapacita byla rychle vyčerpána a ukázalo se, že státy nejsou ochotny vydávat prostředky odpovídající rozsahu problému. Ve stejné době přijížděly desítky tisíc žadatelů o azyl z mimoevropských zemí - z Afghánistánu, Angoly, Ghany, Iráku, Íránu, Nigérie, Pákistánu, Somálska, Srí Lanky, Vietnamu a Zairu.

Existující rámec uprchlické politiky se svým důrazem na posouzení každé individuální žádosti se stále více ukazoval jako nevyhovující.

V této situaci se evropské vlády rozhodly řešit rozsáhlý příliv žadatelů o azyl z oblasti bývalé Jugoslávie zavedením režimu dočasného

útočiště<sup>13</sup>, což znamená, že po ukončení konfliktu se očekává jejich návrat. UNHCR podporuje institut dočasného útočiště jako nouzovou reakci v situaci, existuje-li evidentní potřeba ochrany a je-li jen malá nebo žádná možnost tuto potřebu během krátké doby individuálně

posoudit. Organizace má za to, že účelem dočasného útočiště je nabídnout okamžité bezpečí a ochranu základních lidských práv, včetně ochrany před refoulementem, přímo v zemích, kam lidé ve velkém množství přicházejí. Dočasné útočiště může také zlepšit perspektivu promyšlené oblastní reakce přesahující přímo postižené oblasti.

V roce 1992 vyzval UNHCR státy, aby nabídly alespoň dočasnou ochranu statisícům lidí prchajících před konfliktem v bývalé Jugoslávii. Reakce na výzvu UNHCR byla různá. S pokračujícím přílivem osob rostlo v západní Evropě ve vztahu k dalšímu přijímání uprchlíků napětí. V roce 1993 navrhly země Evropské unie jako první vytvoření "bezpečných zón" v Bosně a Hercegovině. Byly toho názoru, že ochrana a pomoc "má být poskytována, kdykoliv je to možné, v oblasti původu" a že "přesídlené osoby by měly být podpořeny takovým způsobem, aby mohly zůstat v bezpečných zónách, co nejbližší svých domovů". Masakry, ke kterým později došlo, když v roce 1995 bosenská Srbové dobyli "bezpečné zóny" v Srebrenici a Žepě, ukázaly, jak nebezpečný tento přístup může být.

---

<sup>13</sup> V Evropské unii tvoří základ ochrany potřeb osob prchajících před ozbrojeným konfliktem nebo všeobecným násilím směrnice č. 2001/55/EC ze dne 20. července 2001, o minimálních standardech při poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. (*Ochrana uprchlíků: Otázky a odpovědi*. UNHCR 2006.)

Když západní Evropa nabídla uprchlíkům z bývalé Jugoslávie dočasné útočiště, nebylo to bez problémů. Vynořovaly se otázky týkající se práv osob na dočasném útočišti a rozsahu povinností přijímajících států vůči uprchlíkům poté, co válka skončí. Na podpisech Daytonské mírové smlouvy z prosince 1995 ještě ani nezaschl inkoust a už probíhala živá diskuse o návratu. Má být návrat dobrovolný, nebo nucený? Co to přesně znamená "bezpečný a důstojný" návrat? Měl by být návrat uprchlíků požadován i v případě, že se nemohou vrátit do svých domovských oblastí, a museli by se tedy usadit v jiné části země? Kontroverze se vyhrotila v roce 1996, kdy již bylo zřejmé, že k rozsáhlému dobrovolnému návratu tak rychle nedorazí.

Když v letech 1998 a 1999 vypukl otevřený konflikt v Kosovu, evropské vlády se nejprve zdráhaly zopakovat experiment s dočasným útočištěm. I nadále přijímaly žadatele o azyl z Kosova do standardní azylové procedury, jako tomu bylo po celá devadesátá léta. Od počátku roku 1999 počty žadatelů rapidně vzrůstaly a když 24. března 1999 zahájilo NATO bombardování Jugoslávské svazové republiky, spustil se masový exodus kosovských Albánců do Albánie a bývalé jugoslávské republiky Makedonie. Rostly obavy z nového nekontrolovatelného přílivu uprchlíků z Balkánu.

Ve snaze udržet hranice Makedonské republiky otevřené pro prchající kosovské Albánce a zajistit tak pro většinu uprchlíků útočiště v oblasti byl spuštěn Humanitární evakuační program. Během května a června 1999 bylo z Makedonie do více než dvaceti států-příjemců letecky přepraveno přibližně 92 tisíc kosovskoalbánských uprchlíků. Přestože většina z nich se do konce roku vrátila domů, zůstane tento konkrétní

příklad mezinárodního „sdílení břemene“ pravděpodobně spíše výjimkou než pravidlem.

Vláda Německé spolkové republiky, která hostila největší počet uprchlíků z bývalé Jugoslávie, se např. marně snažila přesvědčit ostatní evropské státy, aby se v rámci režimu dočasného útočiště účastnily sdílení břemene. V roce 1993 tedy Německo upravilo svou Ústavu a odstranilo z ní naprostou záruku práva na azyl, což napomohlo tvorbě nové politiky mající omezit příchod žadatelů o azyl a usnadnit jejich návrat do zemí, kterými cestou do Německa prošli. Ostatní vlády po celé Evropě zavedly podobná restriktivní opatření na základě tří rezolucí schválených ministry Evropského společenství, zodpovědnými za imigraci, v prosinci 1992.<sup>14</sup>

V roce 1995 schválila Evropská unie nezávaznou rezoluci o sdílení břemene ve vztahu k přijímání a dočasnému pobytu přesídlených osob.<sup>17</sup> Masivní příliv uprchlíků z Bosny a Hercegoviny v polovině devadesátých let a z Kosova na jejich konci znamenal, že otázka sdílení břemene zůstávala prvořadou otázkou po celé desetiletí. Sporným bodem zůstává dodnes. Podíl Německa na počtu azylových žádostí v západní Evropě nicméně poklesl ze 63 % na počátku devadesátých let na 23 % v roce 1999.

Jak se legální přístupové cesty začaly uzavírat, žadatelé o azyl spolu s dalšími migranty se ve snaze dostat se do západní Evropy stále častěji obraceli na převaděče. Mnozí z nich používali falešné dokumenty nebo své doklady cestou zničili. To ovšem dále posílilo skeptické předpoklady veřejnosti o skutečných motivech žadatelů o azyl. Ve

---

<sup>14</sup> Viz kapitola 3. 5

snaze čelit rostoucímu nepřátelství vůči žadatelům o azyl se jejich zastánci snažili propagovat pozitivnější obrázek uprchlíků a hledat u veřejnosti podporu pro ochranu uprchlíků. V tomto období se skupiny zastánců uprchlíků zdráhaly uznat potřebu navrácení neúspěšných žadatelů o azyl do jejich zemí původu - tento faktor potom přispěl k polarizaci debaty o azylových otázkách. Zároveň se zdálo, že určité politické strany a některá média si pohrávají s rasistickými, xenofobními a protipřistěhovaleckými náladami ve snaze získat hlasy nebo zvýšit náklad.<sup>15</sup>

Nové, restriktivní postupy, zavedené v západní Evropě a mající bojovat s nelegální migrací a se zneužíváním azylového systému, posunuly rovnováhu mezi ochranou uprchlíků a kontrolou imigrace. Výraz "pevnost Evropa" se stal symbolickou zkratkou tohoto jevu.

Byly přijaty čtyři typy opatření, majících se vyrovnat se "smíšeným proudem" nelegálních přistěhovalců a uprchlíků přicházejících do evropských zemí. Tato opatření měla tendenci postihovat bez rozlišení obě skupiny a ztížila lidem hledajícím ochranu přístup do země, kde by o ni mohli požádat. UNHCR již v roce 1986 varoval: "Postupná restriktivní opatření, přijímaná unilaterálně, nemohou být postačující. V jejich důsledku dochází často spíše k přesunu břemene než k jeho odstranění a k zahájení řetězce událostí mařících původní záměry ... V dlouhodobé perspektivě musí nutně vyústit v obecné snížení přijímaných mezinárodních standardů."

Státy se v první řadě snažily realizovat politiku "nepříjezdu" mající cizincům bez potřebných dokladů (a do této skupiny spadali také

---

<sup>15</sup> Viz kapitola 6. 1

potenciální žadatelé o azyl) zabránit dostat se do Evropy. Vízová povinnost a "sankce přepravcům" (pokuty přepravním společnostem za přepravu pasažéra bez řádné dokumentace) se všeobecně rozšířily. Některé země začaly v zahraničí rozmisťovat styčné imigrační pracovníky, kteří měli "zachytit" migranty bez řádných dokladů a zabránit jim v cestě do těchto zemí.

Pro ty žadatele o azyl, kterým se podařilo dostat na hranice i přes tyto snahy, byla pak připravena politika "odklonu trasy", přesunující zodpovědnost za posouzení azylové žádosti a poskytnutí ochrany na jiné země. Tento postup byl umožněn z nemalé části také vývojem ve státech střední Evropy, které se postupně stávaly zeměmi, kde uprchlíci mohli (alespoň teoreticky) najít ochranu. Po roce 1989 většina těchto zemí rychle přistoupila k Úmluvě OSN o uprchlících z roku 1951 a v devadesátých letech věnovaly UNHCR, Rada Evropy a další agentury velkou pozornost posilování schopnosti těchto zemí přijímat žadatele o azyl a uprchlíky.

To vedlo vlády západních zemí k sestavení seznamů "bezpečných třetích zemí" na východ od Evropské unie, tvořících určitou "nárazníkovou zónu". Uzavřely se státy střední a východní Evropy a dalšími vládami readmisní dohody o návratu ilegálních migrantů a začaly odesílat žadatele o azyl zpět do "bezpečných" zemí, ze kterých přišli. Tyto dohody jen zřídka obsahovaly zvláštní záruky ve vztahu k žadatelům o azyl. Znamenaly riziko "řetězových deportací", kterými mohli být žadatelé o azyl přesunováni z jednoho státu do druhého bez záruky, že jejich žádost o ochranu bude nakonec posouzena. UNHCR označil tuto praxi jako "jasně v rozporu se základními principy ochrany", neposkytující dostatečnou ochranu proti refoulementu. Není

překvapením, že státy střední a východní Evropy, podporované svými západními sousedy, samy zavedly podobná opatření, aby snížily počty nově příchozích.

Zavedena byla také řada odstrašujících opatření - stále rozšířenější automatické braní žadatelů o azyl do vazby, odmítání sociální pomoci a omezení přístupu k zaměstnání. Kromě toho byla též uvalena omezení na právo osoby, nacházející se již v zemi, na sloučení s jejími rodinnými příslušníky.

Proces harmonizace azylové politiky v Evropě pokračuje. V mnoha případech však vítězí standard nejnižšího společného jmenovatele, jenž vede spíše ke snížení než ke zvýšení úrovně ochrany uprchlíků.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicict/?cid=175>

### 3. Vývoj společné azylové politiky EU

Pokusy členských států Evropské unie vytvořit "ještě těsnější unii" zahrnují také kroky pro harmonizaci postupů jednotlivých států v oblasti přistěhovalectví a azylu. Níže uvedené dokumenty jsou kombinací závazných úmluv a nezávazných mezivládních dohod, jejichž členy jsou ve většině případů (ale ne vždy) všechny členské státy.

#### 3. 1 Jednotný evropský akt z roku 1986

Tento zákon je závazkem členských států Evropského společenství vytvořit do konce roku 1992 jednotný společný trh. Toho bylo dosaženo v případě zboží, služeb a kapitálu, svobodný pohyb osob se však ukázal být hůře dosažitelný.<sup>17</sup>

#### 3. 2 Dublinský systém

Dublinský systém je označení používané pro mechanismus, kterým je určován stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl (mezinárodní ochranu) podané na území členských států Evropských společenství státním příslušníkem třetího státu. Je tvořen souhrnem objektivních kritérií pro určení odpovědného státu a praktických pravidel pro uplatnění této odpovědnosti. Tento systém byl poprvé zakotven v Úmluvě o určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetího státu na území členských států

---

<sup>17</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>



Evropských společenství přijatou v Dublinu dne 15. 6. 1990 (Dublinská úmluva - Dublin I).

Dublinská úmluva (Dublin I) vstoupila v platnost 1. 9. 1997, v současnosti je až na jednu výjimku v aplikaci nahrazena Nařízením Rady (ES) č. 343/2003<sup>18</sup>, stanovujícím kritéria a mechanismy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství (označované též jako Dublin II). Rozdíl mezi Dublinem I a II je minimální, Dublin II reaguje na některé problémy, které se objevily v souvislosti s aplikací Dublin I - např. okruh rodinných příslušníků, zavedení nového kritéria - tranzitní zóna mezinárodního letiště, jiné lhůty. Obě úpravy fungují na stejných principech, Dublin I. není zcela nahrazen Dublinem II pouze z důvodu specifického postavení Dánska v ES. To znamená, že mezi všemi členskými státy ES a Dánskem (po 1. 5. 2004 včetně ČR) je nadále uplatňována Dublinská úmluva (Dublin I). Ve všech ostatních případech se uplatňuje Nařízení 343/2003 (Dublin II).

Zmíněné právní úpravy jsou postaveny na principu, že pouze jediný členský stát určený podle stanovených objektivních kritérií, je odpovědný za posouzení žádosti o udělení azylu podané na území členských států Evropských společenství. Pro žadatele o azyl to znamená, že právo na meritorní posouzení žádosti o azyl má pouze v jednom členském státě (tzv. once-chance-only princip). Cílem takto stanoveného přístupu je spravedlivě rozložit finanční břemeno spojené s řízením o udělení azylu a následnou integrací azylantů či

---

<sup>18</sup> kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států

vycestování neúspěšných žadatelů o azyl a zabránit druhotnému nekontrolovatelnému pohybu žadatelů o udělení azylu po území členských států, konkrétně vzniku negativního jevu „asylum shopping“, tj. situace, kdy se současným či postupným podáváním žádostí o udělení azylu ve více členských státech žadatelé pokoušejí získat azyl. Dále pak jevu v odborné terminologii známému pod názvem „refugee in orbit“, kdy naopak žádný stát díky aplikaci institutu třetí bezpečné země neuznává svou příslušnost k meritornímu posouzení podané žádosti o azyl, přičemž žadatel je tímto dlouhodobě ponecháván v právní nejistotě ohledně toho, zda vůbec a jakým členským státem bude ve věci jeho žádosti o udělení azylu rozhodnuto. Povinnosti vyplývající členskému státu z takto nastaveného systému je v případě své příslušnosti meritorně posoudit (prozkoumat důvody žádosti) žádosti o udělení azylu a v případě jejího zamítnutí přijmout taková opatření, aby neúspěšný žadatel o udělení azylu opustil území členských států. Sankcí za nesplnění výše uvedeného je na základě žádosti jiného členského státu povinnost vzít žadatele zpět. Předpokládaným přínosem tohoto systému je snížení celkových finančních nákladů, vynakládaných jednotlivými členskými státy v souvislosti s azylovým řízením.<sup>19</sup>

### 3. 3 Schengenská dohoda z roku 1985 a úmluva z roku 1990

Schengenská dohoda původně vznikla jako běžná mezistátní smlouva, kterou 14. června 1985 uzavřely Francie, Belgie Nizozemí, Lucembursko a SRN. Stála mimo struktury tehdejšího EHS a zmíněné země se v ní zavázaly, že postupně odstraní hraniční kontroly na

---

<sup>19</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>

společných hranicích a zavedou úplnou svobodu pohybu osob. K definitivnímu "zprovoznění" systému došlo až 26. března 1995.<sup>20</sup>

Výrazný posun přinesla tzv. Schengenská prováděcí úmluva, která byla podepsána dne 19. června 1990 (vstoupila v platnost 1. září 1993) a která Schengenskou dohodu dále rozvedla a specifikovala. Obsahuje ustanovení o konkrétních opatřeních, jež mají posílit kontrolu vnějších hranic a doprovázet volný pohyb po společném prostoru v praxi. Oproti smlouvě z roku 1985 bylo cílem Schengenské prováděcí úmluvy dosáhnout zrušení kontrol pohybu všech osob - nejenom státních příslušníků členských států ES - na společných hranicích a usnadnit přepravu a pohyb zboží. (*mv*) Byla zaváděna společná vízová politika a sankce pro přepravce. (*unhcr*) V současné době představuje tato úmluva základní dokument schengenské spolupráce, který byl postupně rozveden dalšími právními akty souhrnně označovanými jako tzv. schengenské *acquis*.

V současné době jsou do schengenské spolupráce zapojeny všechny státy bývalé evropské „patnáctky“ s výjimkou Velké Británie a Irsko, které se podílejí pouze na některých aspektech této spolupráce a nadále provádějí kontroly na všech úsecích svých státních hranic. Součástí schengenského prostoru jsou na základě dohody o přidružení i „nečlenské“ země Evropské unie Norsko a Island. Na schengenské spolupráci se tedy v současnosti podílí 15 států.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> <http://www.euroskop.cz/76/310/faq>

<sup>21</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>

### 3. 4 Smlouva o Evropské unii z roku 1992

Tato smlouva - známá také jako Maastrichtské dohody - je ustavující smlouvou Evropské unie. Spojuje existující otázky Evropského společenství s rostoucí mezivládní spoluprací v otázkách "spravedlnosti a domácích záležitostech". Patří sem opatření pro harmonizaci azylové a imigrační politiky a zavedení konceptu evropského občanství.<sup>22</sup>

Jinak řečeno, zakotvuje tři pilíře - formální právní základy Evropské unie. I. pilíř - komunitární (právo ES), II. pilíř - společná zahraniční a bezpečnostní politika a konečně III. pilíř - spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Spolupráce v rámci II. a III. pilíře probíhá na mezivládní úrovni.<sup>23</sup>

Tato smlouva vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

### 3. 5 Londýnské rezoluce z roku 1992

Ministři Evropského společenství zodpovědní za přistěhovalectví schválili v Londýně v roce 1992 tři rezoluce. Ty definovaly "zjevně neopodstatněné" azylové žádosti, pojem třetích hostitelských (nebo bezpečných) zemí, kterými žadatelé o azyl prošli a kam mohou být navraceni, a země, kde obecně neexistuje vážné riziko pronásledování. Tyto koncepty měly zrychlit proceduru posuzování azylových žádostí. Rezoluce nejsou závazné a byly aplikovány v

---

<sup>22</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

<sup>23</sup> <http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>

některých členských státech EU, stejně jako v některých zemích nečlenských.

### 3. 6 Další rezoluce a doporučení Rady EU

V devadesátých letech schválila Rada ministrů EU sérii rezolucí, doporučení a společných stanovisek, která také nejsou právně závazná. Mezi přijaté nástroje patří dvě doporučení o readmisních dohodách schválená v letech 1994 a 1995. Tato doporučení obsahují modelovou dohodu o návratu žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta nebo shledána neopodstatněnou. V letech 1993 až 1996 stanovila série opatření "sdílení břemene" principy solidarity v situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků. V červnu 1995 schválila Rada ministrů rezoluci o minimálních zárukách azylového řízení, stanovující procedurální práva a závazky. V březnu 1996 bylo schváleno Společné stanovisko o harmonizované aplikaci definice "uprchlíka". Mnohá z těchto opatření byla kritiky označena za proces harmonizace na základě nejmenšího společného jmenovatele.<sup>24</sup>

### 3. 7 Amsterdamská smlouva z roku 1997

Reakcí na narůstající počet žadatelů o azyl, nelegální přistěhovalectví, rozrůstání mezinárodního zločinu i z důvodu těžkopádnosti rozhodovacího procesu v III. pilíři došlo k přesunu této oblasti do prvního pilíře (s výjimkou policejní a soudní spolupráce v trestních věcech), tedy do pravomoci orgánů Evropské unie. Součástí komunitárního práva se tak stala vízová, migrační a azylová politika,

---

<sup>24</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicict/?cid=175>

problematika občanství Unie zavedeného Maastrichtskou smlouvou, a do I. pilíře bylo začleněno i schengenské *acquis*. Významně se tak posílila integrace členských států Evropské unie v oblasti justice a vnitřních věcí.

Amsterodamskou smlouvou byla vytvořena nová hlava IV Smlouvy o založení Evropského společenství (SES) „Vízová, azylová, přistěhovalecká i jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Čl. 61 této hlavy stanoví, že k postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva přijme Rada do pěti let od vstupu smlouvy v platnost mimo jiné opatření k zajištění volného pohybu osob a s tím spjatá doprovodná opatření týkající se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Rada také přijme ostatní opatření v oblastech azylu, přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích států.<sup>25</sup>

Tato smlouva vstoupila v platnost 1. května 1999.

### 3. 8 Jednání Rady Evropy v Tampere v roce 1999

V říjnu 1999 potvrdily hlavy států a vlád EU na setkání ve finském Tampere význam, který přikládají "absolutnímu respektování práva žádat o azyl"(6).<sup>26</sup> Představitelé se "shodli na tom, že budou pracovat

---

<sup>25</sup> <http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>

<sup>26</sup> V kontrastu s tímto vývojem frustrace vlád kvůli neschopnosti kontrolovat migraci také zároveň vedla k některým radikálním návrhům - například k návrhu obsaženému v dokumentu "migrační strategie", připravenému v druhé polovině roku 1998 během rakouského předsednictví Evropské unie. Kromě návrhu "obraně linie" na ochranu Evropy před ilegálními přistěhovanci snažícími se najít práci nebo získat azyl vyzýval dokument k novelizaci Úmluvy OSN o uprchlících z roku 1951 nebo k jejímu úplnému nahrazení. Podle tohoto názoru nese Úmluva vinu za neschopnost vlád omezit nelegální migraci - za účel, kterému tato Úmluva však nikdy sloužit neměla. Rozsáhlá kritika tohoto dokumentu vedla k jeho stažení, podobné hřmění však bylo slyšet i jinde v Evropě a dokonce až v Austrálii.

na vypracování Společného evropského azylového systému založeného na plné a komplexní aplikaci Úmluvy [OSN o uprchlících z roku 1951], zajišťující, aby nikdo nebyl odeslán zpět do situace, v níž mu hrozí pronásledování, tj. při zachování principu non-refoulement". Tento společný evropský azylový systém má zahrnovat "jasné a funkční určení státu zodpovědného za posouzení azylové žádosti, společné standardy spravedlivé a výkonné azylové procedury, společné minimální podmínky pro přijímání žadatelů o azyl a sblížování pravidel o přiznání a obsahu postavení uprchlíka". Následně měla být schválena "opatření o vedlejších formách ochrany nabízejících vhodný status všem osobám, které takovou ochranu potřebují".<sup>27</sup>

Evropská rada na tomto jednání o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti stanovila tedy hlavní oblasti a priority, v rámci kterých by měla být přijata nezbytná opatření, aby uvedený prostor byl skutečně vytvořen. Vyzvala rovněž k využití všech prostředků definovaných Amsterdamskou smlouvou a k dodržení zde stanovených termínů pro přijetí příslušných opatření.<sup>28</sup>

Současně s tímto vývojem se Rada Evropy, jejímiž členy je drtivá většina evropských zemí, snaží posílit ochranu uprchlických práv jako základních lidských práv. V roce 1991 Evropský soud pro lidská práva jasně stanovil princip, že žadatelé o azyl by neměli být vraceni do zemí, kde by byli vystaveni nebezpečí mučení či špatného zacházení. Bylo také ukázáno, že ustanovení Evropské úmluvy o ochraně lidských

---

<sup>27</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

<sup>28</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/eu.html>

práv z roku 1950, týkající se vazby, práva na rodinný život, práva na účinný opravný prostředek apod. otázek, platí také v případě žadatelů o azyl a uprchlíků. Práce Rady Evropy takto podporuje a doplňuje působení Evropské unie a přispívá tak ke zlepšení práv uprchlíků a žadatelů o azyl na celém kontinentu.

### 3. 9 Niceská smlouva z roku 2001

Ratifikace Niceské smlouvy započala další fázi spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Rozšíření Evropské unie si vynutilo další revizi zakládacích smluv - Niceská smlouva zakotvuje mj. institucionální změny, posílení rozhodování kvalifikovanou většinou, novou úpravu úzké spolupráce a změny v soudnictví. (Ratifikace Evropské ústavy, jejíž součástí je i Listina základních práv občanů Evropské unie, by pak byla zatím poslední změnou zakládajících smluv.)

Tato smlouva vstoupila v platnost 1. února 2003.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> <http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>



## 4. Azylová politika v ČR

### 4. 1 Vývoj situace v oblasti azylu po roce 1989

Po roce 1989 se v oblasti azylu v Československu a později v České republice zásadně změnila situace. Z původně emigračního charakteru země se postupně vlivem celkem úspěšného budování demokracie a vlastního azylového systému dostávala přes tranzitní charakter k charakteru imigračnímu. Mnoho nepřátel komunistického režimu, kteří během totality uprchli ze země, se vraceli zpět vítáni jako hrdinové. Velkým zklamáním bylo, když někteří z nich oznámili fakt, že se nehodlají do České republiky vrátit natrvalo. Obecně pak byli tito emigranti považováni za „odrodilce“, neboť byla od nich očekávána maximální loajalita vůči českému národu a toto očekávání se nenaplnilo.<sup>30</sup>

Za červenec 1990 byl do statistik zaznamenán první a jediný uprchlík, který se přišel ucházet o ochranu do Československa. S příchodem dalších uprchlíků se v Československu a posléze v České republice začala vytvářet azylová politika. Jedná se o politiku, která: a) jako každá jiná politika balancuje mezi odlišnými zájmy různých aktérů<sup>31</sup>, b) se snaží oddělit „nucenou“ migraci z důvodů perzekuce a jiných

---

<sup>30</sup> Holý, L. :*Malý český člověk a velký český národ*. Slon. Praha 2001

<sup>31</sup> zatímco humanitární organizace stojí plně na straně uprchlíků a výhradně usilují především o prosazování jejich práv bez ohledu na dopady, které z toho plynou pro jednotlivé státy příjemce, tyto státy, resp. jejich vlády, se snaží mimo zájmu poskytnout azyl pronásledovaným také o prosazování svých zájmů, jako např. boj s nelegální migrací nebo obecně „usměrňování“ toků přistěhovalců do svých zemí z důvodu jejich vysokého počtu.

důvodů od migrace „dobrovolné“<sup>32</sup> a c) usiluje o sladění s vývojem v Evropské unii a jejích členských státech.<sup>33</sup>

V době prvních polistopadových vlád se péči o uprchlíky dostávala značná pozornost. Bohužel s nárůstem populistických tendencí v české politice, zejména v období posledních socialistických vlád, se pak azylová politika stávala stále více restriktivnější.<sup>34</sup>

Výrazným fenoménem devadesátých let byla také bohužel romská emigrace (zejména do Kanady a Velké Británie) z důvodu společenské diskriminace a neschopnosti státu ochránit Romy před rasistickými útoky,<sup>35</sup> doložen je dokonce případ českého občana, který ještě v devadesátých letech získal azyl v Kanadě z důvodu diskriminace pro svou odlišnou sexuální orientaci. Se vstupem do Evropské unie však již další emigrace přinejmenším do jejích členských zemí nepřipadá v úvahu. Občan jakéhokoliv státu Evropské unie nemá právo žádat o azyl v jiné členské zemi Evropské unie, neboť celá Unie je považována z hlediska lidských práv za bezpečný prostor.<sup>36</sup>

Oproti přesvědčení, že Romové hromadně opustili Českou republiku v roce 1999 kvůli již zmiňovaným vnitřním poměrům, existuje také širší kontext problému, spousta okolností, které mohly k vlně odchodu přispět.

---

<sup>32</sup> Ovšem mnohdy je hranice mezi politickým a ekonomickým důvodem migranta velice matná a tyto důvody spolu mohou velice úzce souviset, otázkou je, do jaké míry může bezpečná země při udělení azylů situaci běžence správně posoudit a zda vůbec může.

<sup>33</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísni – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

<sup>34</sup> <http://uprchlikecn.cz/cz/politika.html>

<sup>35</sup> Špatná situace Romů nebyl bohužel jen problém v devadesátých letech, trvá dodnes a ani po vstupu ČR do EU se nevyřešil viz kapitola 6.1

<sup>36</sup> <http://uprchlik.ecn.cz/cz/politika.html>

Mohla to být například proemigrační mediální kampaň nejsledovanější české televizní stanice TV Nova, která již ukazovala život těch Romů, kteří odešli v letech 1995 a 1996. Následovalo mohutné vzednutí emigrace, které bylo dokonce podpořeno některými komunálními politiky, kteří Romům nabízeli příspěvek na letenky do zámoří. Pokud jde o Kanadu, romskou migraci ukončilo až zavedení vízové povinnosti kanadskými úřady. V následujících letech se migrace zaměřila na evropské země, zejména – pokud jde o Romy z Čech - Velkou Británii. Celkově se však v letech 1998-1999 začal rýsovat hrozivý vývoj emigrace Romů z většiny středoevropských zemí. V českých poměrech byl navíc v roce 1999 významně akcelerován přímými výzvami romských lídrů k odchodu všech Romů do emigrace. Tento postup sice rychle „probudil“ horečnou argumentační činorodost některých státních úřadů, ale také zřejmě neméně účinně probudil touhu po odchodu romských rodin a komunit.<sup>37</sup>

#### 4. 2 Vývoj azylové politiky po roce 1989

Zvládnutí příchodu uprchlíků vyžadovalo přípravu institucí, které by byly schopny administrativně vyřídit azylovou proceduru a také vznik zařízení, kde by mohli žadatelé o azyl pobývat do vyřízení žádosti. Základ azylu byl v Československu položen schválením prvního uprchlického zákona v roce 1990 (zák. č. 498/1990 Sb.) a v následujícím roce ratifikováním Úmluvy o postavení uprchlíků OSN z roku 1951, respektive Protokolem k této Úmluvě z r. 1967.<sup>38</sup> Z hlediska „socializace“ českých úředníků v oblasti azylu a tlaku na dodržování mezinárodních standardů ochrany práv uprchlíků sehrál v

---

<sup>37</sup> <http://www.gac.cz/documents/romrepcz.pdf>

<sup>38</sup> Viz kapitola 1

devadesátých letech důležitou roli Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

Od prvního uprchlického zákona v roce 1990 došlo k výrazným změnám v legislativě týkající se uprchlíků a migrantů přicházejících do České republiky. Postupně došlo částečně k restrikci práv žadatelů o azyl. To odpovídá domácím tlakům a celoevropskému trendu. Dochází totiž k jakémusi závodu mezi zeměmi o to, která z nich zavede jako první určité opatření, jež omezí počet žadatelů o azyl a také délku jejich pobytu v zemi. Mezi restriktivními nástroji je možné uvést sankcionování přepravců uprchlíků a zavedení konceptů bezpečné země původu a bezpečné třetí země. Tyto nástroje byly v České republice zavedeny zákonem z roku 1999, který měl harmonizovat české a evropské právo, tj. zákon č. 325/1999 Sb., který je účinný od 1.1.2000.<sup>39</sup>

Upravuje podmínky vstupu a pobytu žadatele o azyl na území České republiky, a pobyt azylanta na území, řízení o udělení azylu či odnětí azylu, práva a povinnosti účastníků řízení o udělení azylu nebo o odnětí azylu a azylantů, působnost Ministerstva vnitra, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Policie České republiky v této oblasti státní správy, státní integrační program a azylová zařízení.<sup>40</sup>

Na druhé straně se však kromě restriktivních nástrojů objevily nové možnosti pro lidi, kteří by za stávajících okolností neměli nárok na azyl.

---

<sup>39</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísní – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

<sup>40</sup> Zákon o azylu č. 325/1999 Sb.

Byl znovu zaveden azyl z humanitárních důvodů, vytvořil se institut strpění pobytu a také<sup>41</sup> nový právní institut dočasné ochrany (zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR). Dříve poskytovala Česká republika dočasné útočiště na základě usnesení vlády.<sup>42</sup> Žadatelům o azyl bylo také umožněno legálně pracovat.

Této možnosti využilo značné množství „ekonomických migrantů“ z Ukrajiny, Moldávie a jiných zemí k legalizaci pobytu a práce v České republice, kteří tak chtěli obejít restriktivní zákon o pobytu cizinců.

Zatímco do roku 1997, kdy byly počty žádostí o azyl poměrně stabilní, v roce 1998 se tento počet téměř zdvojnásobil a celkem rychlý růst byl zaznamenán i v dalších letech, v roce 2001 byl však počet žadatelů opravdu rekordní a doposud nejvyšší u nás.<sup>43</sup> Česká republika se tak nacházela na devátém místě v Evropě v absolutních počtech žadatelů o azyl.<sup>44</sup>

Neuvěřitelných 18 095 nových žádostí v tomto roce bylo motivováno nešťastnou kombinací zákona o azylu a zákona o zaměstnanosti, které dávaly žadatelům o azyl možnost legálně pracovat po dobu azylového řízení i bez pracovního povolení. Mnoho cizinců, především ze zemí

---

<sup>41</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísni – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

<sup>42</sup> <http://www.helcom.cz>

<sup>43</sup> Viz příloha 1

<sup>44</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísni – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

bývalého Sovětského svazu, si zde tímto způsobem legalizovalo pobyt a pracovní aktivity.<sup>45</sup>

V návaznosti na to následovala další legislativní změna (zákon č. 2/2002 Sb.), účinná od 1. 2. 2001. Tato novela je ilustrativní, co se týče dopadu legislativní změny na počet žádostí o azyl. Přestože je vztah mezi jednotlivými nástroji azylové a migrační politiky a jejími důsledky komplikovaný, v roce 2002 se projevíly restriktivní změny, když došlo ke znatelnému snížení počtu žadatelů o azyl.<sup>46</sup> Na druhé straně je třeba zmínit, že v této době také přestali hromadně přicházet lidé z Afghánistánu a Kosova. Bylo znemožněno legálně pracovat do jednoho roku od podání žádosti o azyl a také byla omezena finanční podpora lidem, kteří se rozhodli žít samostatně mimo uprchlické zařízení.<sup>47</sup>

Dále především došlo k omezení možnosti podání opakované žádosti o azyl. Opakovanou žádost o azyl je obecně možné podávat až po uplynutí dvouleté lhůty od okamžiku pravomocně skončeného původního řízení, s tím, že lze v závažných případech požádat o udělení výjimky. Další změnou bylo radikální zpřísnění tzv. institutu třetí bezpečné země, kdy nově je za bezpečnou zemi považována i ta země, kterou žadatel na své cestě do ČR pouze projížděl. Jinými slovy, přišel-li žadatel na naše území přes tuto tzv. třetí bezpečnou

---

<sup>45</sup> Michal Bernard: *Vítáme vás v pevnosti Evropa!*, dostupné na <http://www.eps.cz/via/index.php?cat=2003-3&art=2003.3.01>

<sup>46</sup> Viz příloha 1

<sup>47</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísni – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

zemi, je to důvodem pro zamítnutí jeho žádosti jakožto zjevně nedůvodné ve zrychleném řízení, neprokáže-li, že v jeho případě se o bezpečnou zemi nejedná. Mimo to vůbec došlo k podstatnému rozšíření důvodů, pro něž lze žádost zamítnout jakožto zjevně nedůvodnou v zrychleném řízení, kdy rozhodnutí správního orgánu musí být vydáno do 30 dnů od zahájení řízení a odmítnutý žadatel má pouze sedmidenní, nikoli patnáctidenní lhůtu na podání opravného prostředku (tak jak je tomu u ostatních žádostí). Došlo také k rozšíření důvodů pro zastavení řízení, nově lze - mimo jiné - zastavit řízení, pokud se žadatel pokusí o přechod státní hranice. Dále byly ztíženy podmínky pro sloučení rodiny a byl odstraněn dříve potřebný souhlas cizince s použitím jiného než jeho mateřského jazyka při řízení o azylu.<sup>48</sup>

Novela rovněž umožnila neúspěšným žadatelům o azyl podat proti rozhodnutí ministerstva opravný prostředek k Vrchnímu soudu v Praze. Tímto krokem byl těmto žadatelům zajištěno nezávislé přezkoumání správního rozhodnutí soudem. Ten věc sice přezkoumá, ale nerozhoduje v samotném kroku udělení či neudělení azylu. Může rozhodnutí správního orgánu potvrdit, anebo ho vrátit zpět k novému řízení.<sup>49</sup>

V roce 2002 bylo také nově zavedeno přijímací středisko v tranzitním prostoru mezinárodního letiště Praha - Ruzyň. Především zpočátku byl problémem nedostatek informací a obtížný přístup nevládních organizací k žadatelům, kteří zde mohou být drženi, při splnění všech

---

<sup>48</sup> <http://www.helcom.cz>

<sup>49</sup> [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis\\_aktualniho\\_vyvoje](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis_aktualniho_vyvoje)

zákoných podmínek, až po dobu 42 dnů. Tyto problémy však byly v průběhu roku téměř odstraněny.<sup>50</sup>

K 1.1.2003 se právní úprava opět změnila, a to konkrétně novelou azylového zákona č.519/2002. Neúspěšní žadatelé o azyl od té doby mohli podat proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR žalobu k příslušnému krajskému soudu. V případě zamítnutí žádosti u krajského soudu, měl pak cizinec právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.<sup>51</sup>

#### 4. 3 Vývoj azylové politiky po vstupu ČR do EU

Po vstupu České republiky do Evropské unie (1.5.2004) již není naše republika pouze pozorovatelem evropské azylové politiky, ale je nyní její součástí, musela tedy přijmout příslušné změny, které se promítly mj. také v českém azylovém právu.

Česká republika přijala Nařízení Rady ES č. 343/2003 (tzv. Dublin II).<sup>52</sup> V souvislosti s tímto nařízením byl 4.2.2005 ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 57/2005 Sb. (tzv. euronovela). S ohledem na tuto skutečnost klesl radikálně počet žadatelů o azyl na našem území.<sup>53</sup>

Česká republika je členským státem s vnitřními hranicemi, tedy nesousedí se státem, který není členem Evropské unie, v mnoha

---

<sup>50</sup> <http://helcom.cz>

<sup>51</sup> [http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis\\_aktualniho\\_vyvoje](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis_aktualniho_vyvoje)

<sup>52</sup> Viz kapitola 3. 2

<sup>53</sup> Viz příloha 1



případech je tudíž za projednání žádosti odpovědný jiný stát než ten náš.<sup>54</sup>

S tím souvisí i všeobecné udivení nad tím, že uprchlíci míří na Slovensko ve větším počtu než do České republiky.<sup>55</sup> („Proč je o nás tak malý zájem?!“) Jeden z významných důvodů je právě ten, že všichni uprchlíci z Východu, kteří cestují po zemi, musí na cestě do České republiky vždy nejprve narazit na slovenskou nebo případně polskou hranici. Je to pro Českou republiku výhoda nebo nevýhoda?

Podle euronovely je pozitivní změnou zavedení definice cizince, který je považován za nezletilého bez doprovodu. Podle nového § 2 odst. 9 se nezletilou osobou bez doprovodu rozumí : „osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za ni podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství osoba mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jejího posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nachází v péči takové osoby; nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí i osoba mladší 18 let, která byla ponechána bez doprovodu poté, co přicestovala na území.“<sup>56</sup>

Všem nezletilým bez doprovodu, kteří požádali v ČR o udělení azylu, zabezpečuje administrativně odbor azylové a migrační politiky sociálně právní ochranu podle § 89 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně

---

<sup>54</sup> <http://helcom.cz>

<sup>55</sup> Viz tabulka Evropského statistického úřadu, dostupná na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,32140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C6/cacl4096](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,32140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C6/cacl4096)

<sup>56</sup> <http://www.helcom.cz>

zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.<sup>57</sup>

Počet žádostí o azyl, které byly podány nezletilými cizinci bez doprovodu zákonných zástupců, se vstupem České republiky do Evropské unie nezměnil nijak výrazně. Vezmeme-li si k porovnání i jeden rok před vstupem do Unie, výše zmiňovaný počet žádostí zůstává v posledních letech (tj. tedy 2003-2006) relativně stabilní. V roce 2003 podalo žádost celkem 129 nezletilých cizinců, z toho nejvíce z Ruska (23), Číny (21) a Indie (17). V následujícím roce to bylo celkem 91 podaných žádostí, ztelně nejvyšší cifru tvořili uprchlíci z Číny (33), následoval Vietnam (15). V roce 2005 z celkového počtu 100 žadatelů bylo nejvíce nezletilých bez doprovodu z Indie (32) a Číny (28).<sup>58</sup> V minulém roce se dostal počet žádostí o azyl touto skupinou cizinců na 81 osob. Zde žádná národnost ve svém počtu nepřevyšovala ostatní nějak ztelně. První tři pozice obsadila Ukrajina (12), Čína (11) a Egypt (10). V letošním roce 2007 za leden a únor byly nezletilými bez doprovodu zatím podány 4 žádosti o azyl. Většinu žádostí podávají chlapci. V uvedených čtyřech letech tvoří chlapci průměrně 75% a dívky tedy 25% poměru podaných žádostí. Jasnou většinu žádostí tvoří spíše starší děti ve věku 15-17let. Evidováno je v roce 2003 přibližně 82%, v roce 2004 až cca 92%, podobné je tomu v roce 2005, kdy zaujímají 93%. V roce 2006 nastal mírný pokles, kdy bylo evidováno cca 76,5% této skupiny nezletilých.<sup>59</sup>

Pokud se znovu vrátíme k novotám, které s sebou přineslo naše členství v Evropské unii, nebylo by dobré opomenout také vytvoření

---

<sup>57</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/nezletili.html>

<sup>58</sup> 7 žadatelů také pocházelo ze Slovenska, které v roce 2005 již bylo stejně dlouhou dobu členem Evropské unie jako Česká republika

<sup>59</sup> uvedená čísla pochází ze statistik MV, dostupné na <http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>

systemu porovnávání otisků EURODAC. Právní základ pro vytvoření systému EURODAC tvoří Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. 12. 2000 o zřízení systému EURODAC, které je pro členské státy přímo závazné. Celý systém je založen na povinném snímání otisků prstů žadatelů o udělení azylu v členských státech a cizinců nelegálně překračujících vnější hranici EU (tato data spolu s některými popisnými údaji jsou v Ústřední databázi uchovávána 10, resp. 2 roky). Třetí dobrovolnou kategorií daktyloskopovaných osob tvoří cizinci zadrženi až při nelegálním pobytu na území členského státu (data v tomto případě nejsou v Ústřední databázi uchovávána).<sup>60</sup>

Vytvořen byl také Evropský fond pro uprchlíky, který má podporovat přijímací centra Evropské unie a dobrovolné návraty uprchlíků.<sup>61</sup>

Další změna, tentokrát bývá chápána jako vysoce restriktivní, souvisí se Směrnicí Rady 2003/9/ES, stanovující minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl. Tato směrnice mimo jiné říká, že žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat po celém území hostitelského členského státu, nicméně za určitých podmínek dává státům možnost, aby pohyb žadatelů o azyl omezily. Tedy, je to možnost, nikoliv povinnost. Česká republika toho využila a rozhodla se toto územní omezení víza zakotvit do zákona.

Výše uvedenou novelou byla však konečně do azylového zákona transportována Směrnice 2003/86/ES ze dne 22.9.2003 o právu na sloučení rodiny.

---

<sup>60</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>

<sup>61</sup> <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-sparvedlnost0/link-dossier/azylov-a-imigran-politika>

Zákon č. 350/2005 Sb., který byl vyhlášen dne 13. 9. 2005, přinesl poměrně zásadní změny, a to především v oblasti soudního přezkumu. Za obecně vnímanou pozitivní změnu se považuje např. možnost odmítnutých žadatelů o azyl vzít si ke krajským soudům právníky nevládních organizací nebo zvýšení denního kapesného z 12 Kč na 16 Kč. Celkově je však novela opět hodnocena jako restriktivní. Kritika poukazuje hlavně na nevyřešenou zdravotní a pracovní oblast zákona.

Zákon č. 165/2006 Sb. je účinný od 1. 9. 2006 a jeho cílem bylo dle tvůrců na jedné straně zajistit, aby státy Evropské unie uplatňovaly společná kritéria pro určení, které osoby skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a na druhé straně aby rozsah, v jakém jsou těmto osobám dostupné výhody poskytovány, byl ve všech státech obdobný, což by mělo vést k omezení pohybu žadatelů mezi členskými státy, způsobenému mj. rozdíly mezi jejich právními rámci, tj. k omezení „azylové turistiky“, jak tento fenomén označuje ministerstvo vnitra. Novela v zásadě nepřinesla ustanovení, která by vyvolávala bouřlivé diskuze mezi zastánci restriktivního a liberálního pojetí české azylové politiky.

Cizinec nově žádá o mezinárodní ochranu, která tvoří jakýsi zastřešující pojem pro azyl i doplňkovou ochranu. Cizinec tedy podává jen jednu žádost. Pokud žadatel splňuje podmínky pro udělení obou těchto forem ochrany, přednost má azyl, tedy silnější institut a vyšší forma ochrany. Nejdříve jsou posuzovány důvody pro udělení azylu, a teprve poté dochází k posuzování kritérií pro udělení doplňkové ochrany, což je důležité, protože stát teoreticky nemůže obcházet své závazky z Úmluvy o uprchlících tím, že za příjemce pouze doplňkové

formy ochrany označí takové osoby, které by při správném výkladu splňovaly kritéria pro udělení azylu.

Ani ztráta azylu automaticky neznamená, že cizinec musí opustit naše území a odjet do země, kde by mu hrozila vážná újma, jelikož ministerstvo i v takovém případě může rozhodnout o udělení doplňkové ochrany. Odejme-li se totiž z jakéhokoliv důvodu azyl, bude se zároveň rozhodovat o možném udělení doplňkové ochrany, což je pozitivní novum. Zůstává nicméně otázkou, jak bude v praxi k tomuto posuzování docházet, protože důvody, pro které nelze mezinárodní, a tudíž ani doplňkovou ochranu udělit, stejně tak jako důvody, pro které bude již udělená ochrana cizinci odejmuta, jsou stanoveny příliš široce a je zde velký prostor pro různé možné výklady v rámci správního uvážení.

Doplňková ochrana představuje nový institut, který nahradil dosavadní tzv. překážky vycestování. Rozhoduje o ní pouze ministerstvo, nikoliv i policie, jako tomu bylo do účinnosti této novely.

Krokem správným směrem je i zavedená možnost udělení doplňkové ochrany za účelem sloučení rodiny.

Za zmínku stojí i nově upravená definice pojmu „pronásledování“. Za pronásledování se považuje i jednání soukromých osob (ve smyslu závažného porušení lidských práv), pokud lze prokázat, že stát a nově i strany nebo organizace (včetně mezinárodních organizací) kontrolující stát nebo podstatnou část jeho území nejsou schopny odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním. V tomto případě bohužel nejde o změnu ve prospěch žadatelů. Udělení azylu by totiž nemělo být odmítnuto na základě domněnky, že

ohrožené osobě může být poskytnuta ochrana stran či organizací. Otázkou je tady rozsah, v jakém jsou nestátní činitelé schopni zajistit ochranu, když jejich možnost vynucovat si zákon je omezená.

Novela mj. odstranila vzniklé problémy, týkající se zdravotního pojištění žadatelů. Pro potřeby poskytování zdravotní péče se k nim přistupuje jako kdyby zde měli povolen trvalý pobyt. I přes různé problémy aplikační praxe se žadatelé o udělení mezinárodní ochrany mohou od 1. září 2006 účastnit systému veřejného zdravotního pojištění a uplatňovat tak svůj nárok na bezplatnou zdravotní péči.<sup>62</sup>

Od roku 2004 pokračuje sestupná tendence v počtu podaných žádostí o azyl i nadále (jak už bylo řečeno vlivem tzv. Dublinu II) a klesá také procento žen, které u nás hledají azyl v poměru k mužům. V roce 2004 požádalo o azyl 5 456 cizinců (cca 64% tvořili muži a 36% ženy), v roce 2005 to bylo 4 021 žádostí (muži cca 68% a ženy 32%) a v roce 2006 bylo zaznamenáno 3 016 žadatelů (muži cca 75% a ženy 25%).

V roce 2007 (k 31.1.) zatím zažádalo o azyl 153 osob.<sup>63</sup>

V lednu 2007 žádali o azyl nejčastěji občané Mongolska (23 osob), kteří představovali 15% všech žadatelů v tomto měsíci. Dále následovali občané Kyrgyzstánu (21 osob, 14%) a občané Ukrajiny (17 osob, 11%). V pořadí čtvrté bylo státní občanství Srbska (9 osob, 6%). Dále se stejným počtem žadatelů (8 osob, 5%) následovali občané Běloruska, Konžské demokratické republiky, Nigérie a Vietnamu.<sup>64</sup> Skladba zemí, které produkují běžence, se samozřejmě stále mění podle vývoje tamější situace.

---

<sup>62</sup> <http://www.helcom.cz>

<sup>63</sup> Viz příloha 1

<sup>64</sup> Viz příloha 3

Během ledna 2007 byl azyl udělen 33 osobám (včetně jedné osoby bez státní příslušnosti) z 10 států.<sup>65</sup>

Pokud porovnáme graf z přílohy 1 s grafem z přílohy 2, tedy počet žádostí o azyl s počtem lidí, kteří ve skutečnosti azyl získají, zaznamenáme mezi těmito čísly celkem podstatný rozdíl. V roce 2001 to bylo 83 osob z 18 094 žadatelů.<sup>66</sup> Nízký počet udělených azylů se dá částečně vysvětlit tím, že Česká republika byla uprchlíky vnímána spíše jako tranzitní země a také tím, že je azyl využíván některými ekonomickými migranty. Počet žadatelů o azyl, kteří nečekají na konečné rozhodnutí v azylové proceduře a republiku opustí dříve, je stále vysoký. I tak je však procento uznaných uprchlíků nízké. V roce 2001 byla v České republice míra udělení azylu 0,5 %, zatímco v Polsku to bylo 5,8 %, v Německu 15,9 % a v Rakousku dokonce 25,5 %.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Viz příloha 2

<sup>66</sup> Viz přílohy 1, 2

<sup>67</sup> Marek Čaněk, *Vývoj azylové politiky v ČR po roce 1989*, in: *Uprchlíkem v Česku: Azylová politika, žadatelé o azyl, děti jako uprchlíci...*, Člověk v tísni – společnost při ČT, o. p. s., brožura vznikla ve spolupráci s Open Society Fund Praha 2004. Dostupné na [http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

## 5. Azylové řízení v České republice

### 5. 1 Průběh správního řízení o udělení mezinárodní ochrany

Jak již bylo zmíněno, základním předpisem, který upravuje azylovou proceduru v České republice, je zákon č. 325/1999 Sb., o azylu.

Řízení o udělení azylu vede Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR<sup>68</sup>. Začíná ústním nebo písemným prohlášením cizince do protokolu, ze kterého je zřejmé, že má cizinec úmysl požádat o azyl. Může tak učinit pouze na území České republiky v přijímacím středisku (ta se nacházejí v obci Vyšší Lhoty, na letišti Praha – Ruzyně), na hraničním přechodu, v zařízení pro zajištění cizinců, ve zdravotnickém zařízení v průběhu hospitalizace nebo ve vězení. Pak se musí do 24 hodin dostavit do přijímacího střediska, kde probíhá vstupní procedura (identifikační úkony, zdravotní prohlídka) a je zde zahájeno azylové řízení. Pokud mu jisté objektivní důvody (např. hospitalizace) nedovolují se dostavit do střediska, navštíví ho pracovník ministerstva vnitra a sepíše s ním žádost o azyl v místě, kde se cizinec aktuálně nachází.

Po určité době od podání žádosti je s žadatelem proveden pohovor, který slouží ke zjištění všech podstatných skutečností potřebných pro

---

<sup>68</sup> Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra se také zabývá mezinárodní spoluprací na poli azylu a migrace. Zatím poslední všeobecně známou konkrétní událostí mezinárodního charakteru v oblasti azylu, týkající se bezprostředně České republiky, bylo přijetí deseti kubánských uprchlíků ze Spojených států amerických, které je zadrželi na moři při pokusu dostat se do jejich země. Již ve Spojených státech byli všichni uznáni za politické migranty a v České republice dostali okamžitě azyl. Celou akci finančně zastřešilo ministerstvo vnitra.



rozhodnutí. Je proto velmi důležitý, neboť dává žadateli prostor, aby popsal problematickou situaci v zemi původu. Tento pohovor je prováděn za přítomnosti tlumočníka, a to v mateřském jazyce žadatele, popřípadě v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Žadatel je povinen se na předvolání ministerstva k pohovoru dostavit. Pokud se bez vážného důvodu opakovaně nedostavuje nebo pokud neposkytuje nezbytné informace, ministerstvo řízení zastaví.

Podle zákona vydá ministerstvo rozhodnutí do 90 dnů od zahájení řízení. Tuto lhůtu však může ministerstvo prodloužit. V případě zjevně nedůvodných žádostí o azyl se provádí tzv. zrychlené řízení. V takovém případě musí být rozhodnuto nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení.

Co lze dělat proti rozhodnutí ministerstva vnitra (tj. rozhodnutí v první instanci) jsem se zabývala v kapitole 4. 2.

K ubytování žadatele o udělení mezinárodní ochrany do doby nabytí právní moci rozhodnutí o azylu slouží tzv. pobytová střediska. Ta se nacházejí v obcích: Zastávka u Brna, Červený Újezd, Bělá pod Bezdězem – Jezová, Kostelec nad Orlicí, Havířov, Zbýšov u Rosic, Stráž pod Ralskem.

K přechodnému ubytování cizinců, kterým byl udělen azyl, slouží integrační azylová střediska. Nacházejí se v Jaroměři, Zastávce u Brna, Předlicích, Hošťce.<sup>69</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že azylová procedura v České republice představuje klasické správní řízení, je plně v kompetenci příslušných

---

<sup>69</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>

úředníků. Koncentrovaná úřední moc v tak závažné, až životní otázce, jako je rozhodování o azylu, musí jasně vytvářet nekontrolovatelné a korupční prostředí. Tento systém azylové procedury čelí velmi ostré kritice ze strany nevládních neziskových organizací. Jejich návrhy na zlepšení především sledují záměr otevřít a zpřístupnit všechna fakta o průběhu udělování azylu dalším stranám.

„Je především nutné konzultovat se zástupci nevládních či mezinárodních organizací záměr udělení nebo neudělení azylu v jednotlivých případech, ve kterých nevládní či mezinárodní organizace projeví odůvodněný odlišný názor na udělení či neudělení azylu, prověřit a posoudit kompetentnost a kvalifikaci zodpovědných úředníků (jakož i jejich morální bezúhonnost) a učinit ji předmětem veřejné kontroly, např. ze strany za tím účelem ustavené parlamentní komise. Zvýšit vzdělání a kvalifikaci soudců rozhodujících v azylových záležitostech, pokud jde o aktuální situaci lidských práv v globálním kontextu.

Dále doporučuji celkově zlepšit spolupráci s nevládními neziskovými organizacemi (NNO). Odlišné názory NNO zaměřených na pomoc uprchlíkům a dodržování lidských práv a Odboru azylové a migrační politiky by měly být každoročně konfrontovány na veřejném pracovním setkání. Zástupci NNO by měli mít možnost diskutovat konkrétní případy, kdy podle jejich názoru došlo k porušení zákona, lidských práv žadatelů o azyl či bylo účelově využito zákona tak, že žadatel neměl možnost oprávněnost své žádosti dokázat.“<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Nezávislé sociálně ekologické hnutí – NESEHNUTÍ a Amnesty International ČR, dostupné na <http://uprchlik.ecn.cz/cz/doc/pap.rtf>

## 5. 2 Informace o zemích původu

Informace o zemích původu (IOZP) slouží jako jeden z podkladů pro vydání rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu. Tyto informace poskytují obecný popis situace v dané zemi původu v oblasti dodržování lidských práv a politických a občanských práv a svobod. IOZP také umožňují ověřit specifické skutečnosti uváděné jednotlivými žadateli o mezinárodní ochranu, což je nezbytné pro posouzení všech relevantních skutečností podle zákona o azylu.

Informace o zemích původu pro azylové řízení v České republice jsou získávány z širokého spektra informačních zdrojů, a to jak domácích, tak i zahraničních, vládních, nevládních, akademických, či mezinárodních, přičemž je kladen důraz na jejich objektivitu a nestrannost. Získané informace jsou vždy prověřovány z více zdrojů různých typů (domácí x zahraniční, vládní x nevládní x mezinárodní). Z převážné většiny se jedná o zdroje veřejně přístupné na internetu, dostupné zejména přes databáze ECOINET Rakouského centra pro výzkum a dokumentaci v oblasti zemí původu a azylu (ACCORD) a REFWORLD Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR). Další informace jsou získávány od různých státních orgánů ČR, zejména Ministerstva zahraničních věcí ČR, dále v rámci spolupráce s partnerskými úřady a organizacemi v zahraničí a na jednáních v orgánech Evropské unie.

Mezi nejvíce používané zdroje popisující otázky dodržování lidských práv a politických a občanských práv a svobod patří například výroční zprávy Ministerstva zahraničních věcí USA o dodržování lidských práv a o svobodě vyznání; příručky o zemích Ministerstva vnitra Velké Británie; dokumenty Organizace spojených národů, zejména Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), Amnesty

International a Human Rights Watch. Ve velké míře jsou také využívány informace z domácího i zahraničního tisku a televize a internetového zpravodajství (BBC, CNN) či různých odborných periodik.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> <http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>

## 6. Poslední společný vývoj v oblasti azylu

### 6. 1 Nástin současné uprchlické a migrační situace

Nárůst globální populace se liší u rozvinutých a rozvojových zemí. V rozvinutých zemích je současný přírůstek menší než 0,3 procenta, zatímco v ostatních zemích populace narůstá téměř šestkrát rychleji. Demografické změny postihují mezinárodní migraci dvěma způsoby: rychlý růst počtu obyvatel společně s hospodářskými obtížemi nutí lidi stěhovat se, klesající počet obyvatel a jejich stárnutí pak na druhou stranu tlačí některé země k přijímání migrantů.

Trvale nízká porodnost v rozvinutých zemích má za důsledek rychle stárnoucí obyvatelstvo. „Menší a starší“ populace předpokládaná v rozvinutějších zemích během dalších 50 let pravděpodobně zvýší mobilitu. Podle odhadů OSN budou muset Japonsko a všechny evropské země čelit během příštích padesáti let problémům plynoucím z poklesu počtu obyvatel.

Předpokládá se, že například populace Itálie klesne do roku 2050 ze současných 57 milionů na 41 milionů. Podobně se očekává, že počet obyvatel v Japonsku se sníží na 105 milionů ze současných 127 milionů. Kromě zmenšování počtů obyvatel v Itálii i Japonsku probíhá relativně rychlý proces stárnutí. I když to není samo o sobě řešením, jedním z nástrojů řešení tohoto problému je průběžný proces migrace.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> <http://www.iom.cz/>

Nedávná zpráva Populačního oddělení OSN odhaduje, že při současné úrovni porodnosti a úmrtnosti bude v letech 1995 až 2050 zapotřebí v průměru 1,4 miliónu přistěhovalců ročně, aby poměr pracujícího a nepracujícího obyvatelstva z roku 1995 zůstal zachován. Zpráva také uvádí, že podle posledních odhadů byl čistý počet přistěhovalců do Evropské unie v letech 1990 až 1998 v průměru 857 000 osob ročně.<sup>73</sup>

V roce 2006 se nejvíce žadatelů o azyl v Evropské unii nacházelo ve Velké Británii. Z nových členských zemí byl nejoblíbenější Kypr, následovalo Polsko a Slovensko. Ve Velké Británii bylo v loňském roce podáno asi 27 850 žádostí o azyl. Druhá Francie zaznamenala přibližně 26 270 uchazečů o získání azylu. Třetí místo zaujímá Švédsko s více než 24 300 žádostmi. Naopak nejméně žadatelů o azyl se nachází v Portugalsku. V loňském roce zde o azyl požádalo pouze kolem 130 uprchlíků.

Pokud se srovnají počty žádostí v nových členských státech Evropské unie, rozdíly nejsou tak velké jako v případě starých členů. Také množství žadatelů je zde výrazně nižší. Nejvíce žádostí o azyl zaznamenal Kypr (asi 4540). Druhé místo obsadilo Polsko, kde se o azyl ucházelo asi 4225 uprchlíků. Na Slovensku bylo podáno asi 2870 žádostí. Nejméně žadatelů o azyl se nachází v Pobaltí (Litva 145, Estonsko 5 a Lotyšsko 10).

Podle statistiky UNHCR z roku 2005 nejvíce žadatelů o azyl v Evropské unii bylo ze Srbska a Černé hory, Ruska a Turecka.

---

<sup>73</sup> UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

V posledních letech dochází k poklesu žádostí o azyl v Evropské unii. V roce 2003 bylo podáno 335 035 žádostí, v roce 2004 necelých 270 000 a v roce 2005 to bylo zhruba 227 000.<sup>74</sup>

Americký publicista a politolog Robert D. Kaplan a kanadský politolog Thomas Fraser Homer-Dixon však upozorňují na nové skutečnosti, týkající se velké kategorie uprchlíků, která doposud zatím jen čeká na své uznání. Objevuje se fenomén tzv. environmentálních uprchlíků, jejichž počet drasticky roste zejména v subsaharské Africe a střední Asii. Varovně upozorňují na fakt, že v budoucnosti v důsledku drastické environmentální devastace v rozvojovém světě se environmentální uprchlíci stanou silou, která může způsobit celosvětovou nestabilitu. Podle odhadů odborníků jen do roku 2050 mohou důsledky globálního oteplování vyhnat ze svých domovů 150 milionů lidí. V současnosti se objevují iniciativy za uznání a zahrnutí environmentálních uprchlíků do systému mezinárodního uprchlického a azylového práva. Jednu z takových iniciativ vyvíjí např. Toledská iniciativa pro environmentální uprchlíky a ekologickou obnovu organizovaná v Nizozemí, ustavená mezinárodní organizací Living Space for Environmental Refugees (LiSER).<sup>75</sup>

Z průzkumů Evropské unie vyplynulo, že roste počet lidí, kteří nechtějí multikulturní společnost (zhruba čtvrtina evropských občanů) nebo kteří si myslí, že již dosáhla svých limitů (přibližně dvě třetiny občanů). Čtyři pětiny respondentů jsou proti udělení občanských práv legálním imigrantům. Odpor k imigrantům a azylantům pociťují lidé hlavně ve

---

<sup>74</sup> Viz tabulka Evropského statistického úřadu, dostupná na [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,32140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C6/cac14096](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,32140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C6/cac14096)

<sup>75</sup> <http://uprchlik.ecn.cz/cz/uvod.html>

Středozeemí (nejvíce v Řecku) a na východě Evropy, zde také většina lidí považuje odlišná etnika za hrozbu. Ukázalo se, že negativní postoje vůči příslušníkům jiných etnik, národností a „rasy“, stejně jako vůči migrantům, zastávají nejvíce lidé ve společnosti znevýhodnění – chudší, méně vzdělaní, ale také spíše venkované než lidé z města a mnohdy starší lidé.<sup>76</sup>

Otázkou není, proč tomu tak je, ale jak to změnit. Názory lidí na migranty nejvíce ovlivňují média. Někde je ten vliv tak vysoký, že není pravdou, že by již dříve vytvořený názor na migranty média pouze negativně pozměnila, ale děje se to, že hned odsoudí k záhubě teprve vznikající postoj. Takže z toho vyplývá, že veliký úkol leží na učitelích zejména občanské výchovy, jaké informace nabídne žákům a jaký postoj k celému problému zaujme, aby co nejlépe přispíval k posílení multikulturní společnosti. Je to jeho velká povinnost a poslání, ovšem má naději neprohrát boj s médii? Jediné informace, které veřejnost dostává o uprchlících, je přímá souvislost slov kriminalita a migrant, přílišný počet migrantů a z toho vyplývající otázka „nevezmou nám práci?“ a neschopnost integrace azylantů. Setkala jsem se také se situací, kdy bylo slovo uprchlík použito jako hanlivé. Takže když už existují zobecňující nálepky, pak tu máme co dočinění s xenofobií.

V některých zemích chybí v mnoha médiích o menšinách a migrantech jakékoliv pozitivní informace (hlavně v Rakousku, Itálii, Španělsku, Dánsku, částečně v Lucembursku). Byl však prokázán i pozitivní vliv, který měla na společnost některá média uvádějící pozitivní informace a

---

<sup>76</sup> <http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/nrodnostn-etnick-meniny-v-eu>



zdůrazňující jednotu všech lidí (například v Nizozemsku a Británii). Nejčastěji bývají negativně vykreslováni Romové a azylanti.<sup>77</sup>

Navzdory tomu, že Česká republika je již téměř tři roky členem Evropské unie, Výbor OSN pro odstranění rasové diskriminace je vážně znepokojen přetrvávajícím negativním postojem a předsudky české společnosti vůči Romům.<sup>78</sup>

## 6. 2 Haagský program

Zasedání Evropské rady v Tampere (15.-16. října 1999)<sup>79</sup> schválilo pětiletý program na období 2000 – 2005. Haagský program obsahuje vize pro dalších 5 let.

Dokument byl Evropskou radou schválen ve dnech 4. – 5. listopadu 2004. Stejně jako „Tampere“ je koncipován na horizont 5 let. Program tvoří tři základní části:

- 1) posilování svobody;
- 2) posilování bezpečnosti;
- 3) posilování práva.

Dokument vytyčuje směry pro budoucí vývoj Evropské unie v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Jedná se o politický dokument a směry v něm uvedené jsou zpravidla deklaratorní a obecné povahy.

---

<sup>77</sup> <http://euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost/link-dossier/nrodnostn-etnick-meniny-v-eu>

<sup>76</sup> Někteří čeští politici navíc této negativní situaci napomáhají a to zvláště svými zcela nevhodnými xenofobními výroky.

Blíže viz článek z 16. 3. 2007 *Výbor OSN kárá Česko za jeho postoj k Romům*, dostupný na [http://ihned.cz/3-20678940-](http://ihned.cz/3-20678940-V%FDbor+OSN+k%E1r%C8esko+za+jeho+postoj+Rom%F9m-000000_d-c4)

[V%FDbor+OSN+k%E1r%C8esko+za+jeho+postoj+Rom%F9m-000000\\_d-c4](http://ihned.cz/3-20678940-V%FDbor+OSN+k%E1r%C8esko+za+jeho+postoj+Rom%F9m-000000_d-c4)

<sup>77</sup> Viz kapitola 3. 8

## 6. 3 Akční plán k Haagskému programu

Byl přijat v závěru lucemburského předsednictví a v platnost vešel po schválení Evropskou komisí dne 10. května 2005.

Obecné cíle a priority Haagského programu byly převedeny do konkrétních opatření s časovým harmonogramem pro jejich splnění.

Aktuálně bylo vytýčeno 10 prioritních oblastí, jejichž pokrok bude hodnocen roku 2010.

Níže jsou uvedeny pouze ty oblasti, které se bezprostředně týkají azylové politiky.

### Zvládání migračních toků

Propagován je „vyvážený“ přístup k tématu migrace, společná imigrační politika, boj proti nelegální migraci a proti obchodu s lidmi, zejména se ženami a dětmi.

### Vnitřní a vnější hranice, vízová politika

Další vývoj integrované ochrany vnějších a vnitřních hranic; společná vízová politika a zajištění svobodného pohybu osob.

### Společná azylová oblast

Pokrok směrem k ustavení společné azylové oblasti, zefektivnění a harmonizace azylových procedur, důraz na humanitární tradici kontinentu a mezinárodní závazky Unie.

Integrace: Pozitivní dopad imigrace na společnost a hospodářství Unie  
Přijmout, podporovat a zajistit plnění opatření, které pomohou členským zemím lépe integrovat imigranty a zajistit, aby jejich dopad na společnost a ekonomiku konkrétního státu byl co nejpozitivnější.

S ohledem na skutečnost, že Akční plán je „pouze“ souhrnem priorit bez konkrétního legislativního obsahu, nelze v daném okamžiku identifikovat jejich přímý dopad na legislativu České republiky. Nicméně lze předpokládat, že realizace unijních priorit v legislativní oblasti bude mít dopad na právní řád České republiky.<sup>80</sup>

## 6. 4 Širší mezinárodní dimenze

Vedoucí evropští představitelé nevěří, že je správné vytvářet na evropských hranicích bariéry a budovat z nich pevnosti. Tím by Evropská unie i její sousedé přišli o mnoho cenných příležitostí pro přeshraniční obchod a spolupráci. Místo toho chce Evropská unie budovat blízké partnerství se všemi svými sousedy – Ruskem, Ukrajinou, Běloruskem, Moldavskem, Kavkazem, balkánskými státy, severní Afrikou a Středním východem.

Partnerství znamená především pomoci zvýšit úroveň občanů těchto sousedních států. A znamená také podporu demokratických institucí a politického pluralismu v těchto oblastech.

Respektování lidských práv je nyní klíčovou součástí mezinárodních smluv, které Evropská unie podepisuje. Všechna tato opatření

---

<sup>80</sup> Hasnedlová, L., Mgr., Suchánek, M., Mgr., Krulík, O., Mgr.: *Co bylo, je a bude*, prezentace, Praha, 18. září 2005. Dostupné na [www.mvcr.cz/eunie/agenda/presentace.ppt](http://www.mvcr.cz/eunie/agenda/presentace.ppt)

pomáhají řešit problémy uprchlíků a uchazečů o azyl již u zdroje jejich vzniku. Protože se situace v problémových zemích zlepšuje, jejich občané již nebudou tolik přitahováni možnostmi úniku a lepšího životy jinde.

Stručně řečeno, Evropská unie věří, že jednou z důležitých cest k zajištění svobody, spravedlnosti a jistoty na jejích hranicích je exportovat tyto hodnoty do zemí, které jsou za jejími hranicemi, šířit tyto hodnoty do ještě rozsáhlejší oblasti a pomáhat vytvářet bezpečnější, svobodnější a spravedlivější svět.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> *Svoboda, bezpečnost a spravedlnost pro všechny: Spravedlnost a vnitřní záležitosti v Evropské unii. Rada Evropa v pohybu. Úřad pro úřední tisky Evropských společenství. Lucemburk 2005, str. 21-22*

## ZÁVĚR

Problematika migrace je nyní jedním z hlavních témat Evropské unie. Ne všechny její členské státy se nacházejí ve stejné situaci, počty cizinců a žadatelů o azyl jsou v jednotlivých členských zemích mnohdy velice odlišné a odlišný bývá tedy i jejich přístup k udílení azylů. Unie se tolik obává nelegální migrace a problémů s ní spojených, že nastoupila se silně restriktivní azylovou politikou, která může mít za následek porušení mezinárodních úmluv. Silná neprostupnost jejích hranic už teď může ohrozit spoustu lidských životů. Obrovský tlak na azylové procedury se dá odstranit rozšířením možností migrace. Unie už teď migranty potřebuje a v budoucnu je bude potřebovat ještě více. Po teroristickém útoku na Spojené státy americké se však industrializovaný svět poněkud stáhl a vůči cizincům podnikal spíše kroky zpět, které rozhodně nevedou k lepší situaci. Je třeba nahlížet na situaci co neobjektivněji a vyrovnat se s předsudky, které maří rozumné postupy při vytváření a úpravě zákonů, které se týkají migrace a tedy i lidských životů.

Česká republika by měla především celkově zprůhlednit azylovou proceduru, neboť dle mého názoru česká veřejnost nemá vůbec žádný přehled o tom, jaké u nás v této oblasti panují podmínky, a xenofobie, zdá se, se již stala všeobecným módním trendem. Zastrášovací migrační politika pak situaci ještě více zhoršuje, nutí uprchlíky jednat pod tlakem a tlačí je do moci převaděčů. Lidé pak nevidí rozdíl mezi dobrovolnou migrací a uprchlíky a stigmatizují je pak všechny jako osoby, které obcházejí zákon, kteří mají největší podíl na kriminalitě v zemi, kteří „dělají problémy“ a jsou zkrátka „nechtění“. Veřejnost by měla vědět, jací tihle lidé opravdu jsou, slyšet jejich příběhy a upozornit

na fakt, že každá mírová situace v zemi je pouze relativní a že se i oni mohou jednou ocitnout v podobné situaci, kdy budou prchat před útlakem a žádat pomoc v bezpečných zemích. Je nutné tuto problematiku začlenit do výuky a vychovávat veřejnost už od dětství. Odstranit falešné mýty o přistěhovalcích, řádně informovat o krizích a celkově poměrech v těch zemích, z kterých k nám často uprchlíci přicházejí, aby veřejnost pochopila, jaké hrůzy museli utečenci zažít. Atmosféra kolem názorů na uprchlíky a azylanty v České republice je alarmující nejen pro ochránce lidských práv.

## SEZNAM LITERATURY

Hoda, D.: *Místo setkání evropského a českého práva*, in: *Eurokurýr*, roč. 1, číslo 4, 2006, str. 24.

Holý, L.: *Malý český člověk a velký český národ*. Slon. Praha 2001.

*Jak funguje Evropská unie: Průvodce občanů po institucích EU*. Úřad pro tisky Evropských společenství. Lucemburk 2006.

Miklušáková, M., Mgr., Murad, S., PhDr.: *Najít nový domov: Česká adaptace výukového programu*. Katedra společenských věd Pedagogické fakulty JČU v Českých Budějovicích. České Budějovice 2005.

*Ochrana uprchlíků: Otázky a odpovědi*. UNHCR 2006.

*Svoboda, bezpečnost a spravedlnost pro všechny: Spravedlnost a vnitřní záležitosti v Evropské unii. Řada Evropa v pohybu*. Úřad pro úřední tisky Evropských společenství. Lucemburk 2005.

Úmluva o právním postavení uprchlíků. Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

UNHCR. *Helping refugees*. 2002.

UNHCR. *Nezletilí žadatelé o azyl bez doprovodu zákonných zástupců*.

*Ústava pro Evropu*. Úřad pro tisky Evropských společenství. Lucemburk 2004.

Zákon o azylu č. 325/1999 Sb. ze dne 11. listopadu 1999 o azylu, ve znění pozdějších předpisů

Zpráva o situaci v oblasti migrace na území České republiky za rok 2001. MVCR

## INTERNETOVÉ ZDROJE

Bezpečí pro uprchlíky – kampaň NESEHNUTÍ Brno

<http://uprchlik.ecn.cz/cz/uvod.html>

<http://uprchlik.ecn.cz/cz/historie.html>

<http://uprchlik.ecn.cz/cz/politika.html>

<http://uprchlik.ecn.cz/cz/doc/pap.rtf>

Český helsinský výbor

<http://www.helcom.cz>

Český statistický úřad

[http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis\\_aktualniho\\_vyvoje](http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/o/azyl-popis_aktualniho_vyvoje)

Evropská unie

<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/azylov-a-imigran-politika>

<http://www.euractiv.cz/bezpecnost-a-spravedlnost0/link-dossier/nrodnostn-etnick-meniny-v-eu>

<http://www.euroskop.cz/76/310/faq>

Evropský statistický úřad

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,32140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies\\_new\\_population&root=Yearlies\\_new\\_population/C/C6/cac14096](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,32140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=Yearlies_new_population&root=Yearlies_new_population/C/C6/cac14096)

Gabal Analysis & Consulting

<http://www.gac.cz/documents/romrepcz.pdf>

Mezinárodní organizace pro migraci

<http://www.iom.cz/>

Migrace online

[http://www.migraceonline.cz/legislativa\\_f.shtml?x=129773](http://www.migraceonline.cz/legislativa_f.shtml?x=129773)

[http://migraceonline.cz/studie\\_f.shtml?x=211663](http://migraceonline.cz/studie_f.shtml?x=211663)

Ministerstvo vnitra

<http://www.mvcr.cz/azyl/azyl.html>

<http://www.mvcr.cz/azyl/schengen.html>

<http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>

<http://www.mvcr.cz/azyl/eu.html>

<http://www.mvcr.cz/azyl/nezletili.html>



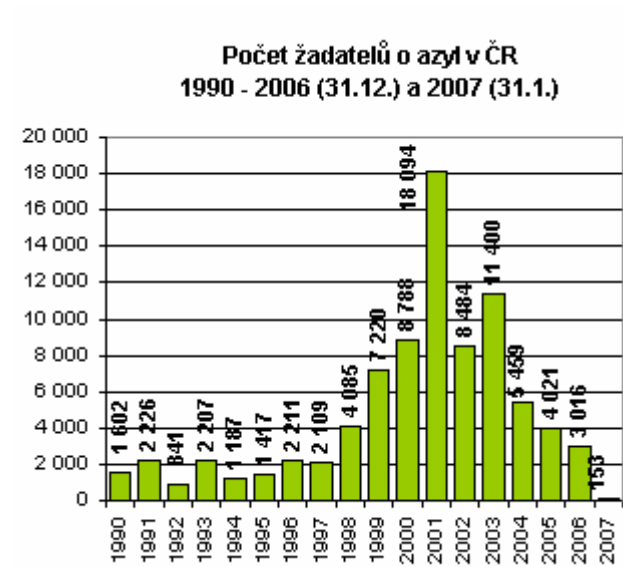
<http://www.mvcr.cz/statistiky/azyl.html>  
[www.mvcr.cz/eunie/agenda/presentace.ppt](http://www.mvcr.cz/eunie/agenda/presentace.ppt)

Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky  
UNHCR. *Počáteční léta*, in: *Situace uprchlíků ve světě*,  
UNHCR. *Dekolonizace v Africe*, in: *Situace uprchlíků ve světě*,  
UNHCR. *Azyl v industrializovaném světě*, in: *Situace uprchlíků ve světě*, dostupné na <http://www.unhcr.cz/uprchlicicr/?cid=175>

Via iuris  
<http://www.eps.cz/via/index.php?cat=2003-3&art=2003.3.01>

# PŘÍLOHY

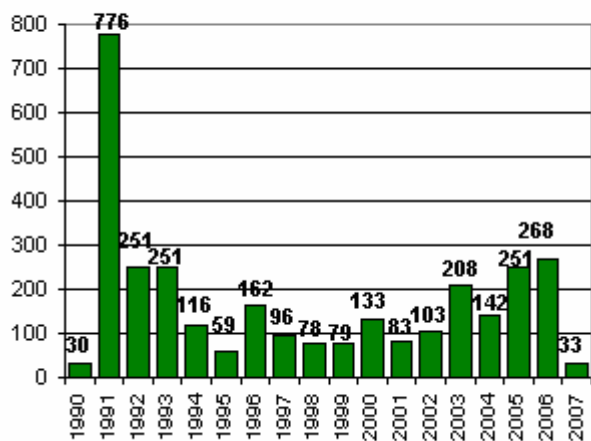
## Příloha 1



Zdroj: Český statistický úřad [online].  
<http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/azyl>

## Příloha 2

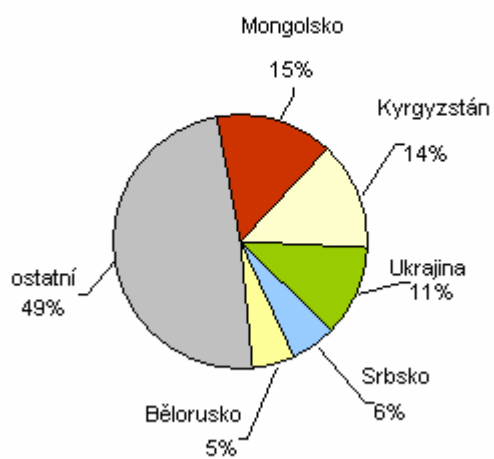
**Počet udělených azylů  
1990-2006 (31.12.) a 2007 (31.1.)**



Zdroj: Český statistický úřad [online].  
<http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/azyl>

### Příloha 3

**Nejčastější státní občanství  
žadatelů o azyl - leden 2007**



Zdroj: Český statistický úřad [online].  
<http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf/kapitola/azyl>