

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Pedagogická fakulta

Katedra společenských věd

DIPLOMOVÁ PRÁCE

***Vliv a působení Vysokého komisariátu OSN pro uprchlíky
v České republice***

Jméno: Jana Streichsbierová

Aprobace: ČJ –OV/ ZŠ

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Salim Murad

České Budějovice 2005

Knihovna JU - PF



Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a
použila při tom pouze pramenů uvedených v seznamu použité
literatury.

Místo. *Č. Budějovice*

Datum. *30. 11. 2005*

Podpis. *Jana Krucháková*

Chtěla bych především poděkovat panu PhDr. Salimu Muradovi za vstřícný přístup a jeho rady a připomínky při vedení mé diplomové práce. Dále děkuji paní magistře Miklušákové a celé pobočce Vysokého komisariátu OSN pro uprchlíky v Praze za velkou pomoc při shánění potřebných materiálů, podkladů a informací.

ANOTACE

Diplomová práce je zaměřena na činnost pražské kanceláře Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky v České republice a její vliv na českou azylovou a migrační politiku. První část práce je věnována teoretické stránce mezinárodních organizací z pohledu mezinárodního práva a postavení Organizace spojených národů v tomto systému. Druhá část stručně popisuje historický vznik OSN, UNHCR, jeho vzniku, působnosti a současnému stavu ve světě je věnována další část diplomové práce, na kterou navazuje stěžejní část - činnost UNHCR v České republice, jeho konkrétní pomoc a spolupráce s nevládními organizacemi a vládou České republiky. V poslední části je popsán vývoj azylové a migrační politiky Evropské unie, vstup České republiky do EU a jeho dopad na situaci české azylové politiky.

Jméno: Jana Streichsbierová

Diplomová práce: Vliv a působení Vysokého komisariátu OSN pro uprchlíky v České republice

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Salim Murad

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Pedagogická fakulta

Katedra společenských věd

ANNOTATION

This thesis is focused on the activity of the United Nations' High Commissioner for Refugees Branch Office in the Czech Republic and its influence on Czech asylum and migration policy. The first part of this thesis is dedicated to the theoretical aspects of international organizations from the view of international law and position of United Nations' Organization in this system. The second part describes briefly the history of United Nations' foundation. Next part presents the establishment of UNHCR, its activity, jurisdiction and the contemporary state in the world. This is followed by the main topic, which is the leverage of the UNHCR Branch Office in the Czech Republic, its particular activity, help and cooperation with its partners such as Czech government and non-governmental national or international organizations. The last part of this project is concentrated on the progress and increasing harmonization of asylum and migration system in the states of the European Union, accession of the Czech Republic to the EU and its impact on Czech asylum policy.

Name: Jana Streichsbierova

Thesis: Leverage and Influence of the UNHCR Branch Office in the Czech Republic

Thesis Advisor: PhDr. Salim Murad

University of South Bohemia

Pedagogical Faculty

Department of Social Sciences

OBSAH

ÚVOD	7
1. MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE	9
1.1 Mezinárodní organizace – teorie	9
1.2 OSN v systému mezinárodních organizací.....	11
1.3 Mezinárodní humanitární organizace	12
2. ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ	13
2.1 Vznik OSN	13
2.2 Organizační struktura OSN	15
3. VÝVOJ PROBLEMATIKY AZYLU A UPRCHLICTVÍ	18
3.1 Pomoc uprchlíkům od první světové války po založení UNHCR	18
3.2 Role a kompetence UNHCR	22
3.2.1 Základní mezinárodní smlouvy upravující status uprchlíků a pojednávají o jejich právech	23
3.2.2 Osoby v působnosti UNHCR	25
3.3 Partneři UNHCR	28
3.3.1 Místo UNHCR v systému organizací OSN	29
3.3.2 Spolupráce UNHCR s organizacemi mimo OSN	31
3.3.3 Spolupráce UNHCR s nevládními neziskovými organizacemi	32
4. ČESKÁ AZYLOVÁ POLITIKA	34
4.1 Vývoj instituce azylu v České republice	34
4.2 Vývoj českého azylového práva	36
4.3 Azylové řízení v České republice	38

4.3.1 Azylová zařízení u nás	40
4.4 Žadatelé o azyl v České republice	41
5. UNHCR V ČESKÉ REPUBLICE	43
5.1 Působení UNHCR u nás	43
5.2 Spolupráce s vládou ČR	44
5.3 Spolupráce UNHCR s jinými organizacemi v České republice	47
6. AZYLOVÁ A MIGRAČNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE.....	52
6.1 Vývoj azylové politiky v Evropské unii	52
6.2 Pohled UNHCR na současnou azylovou politiku Evropské unie.....	58
6.3 Vstup České republiky do Evropské unie a jeho vliv na azylovou politiku	60
ZÁVĚR	64
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	66
SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ	69
PŘÍLOHY	71

ÚVOD

Otázka stěhování lidí z místa na místo, opouštění vlasti a potřeba co nejúspěšněji se začlenit do nového prostředí sahá daleko do minulosti. Lidé často do některých oblastí za něčím přicházeli, ale stejně často ze své země před něčím utíkali. Důvody pro tento krok se s historií příliš nemění.

Přestože uprchlíci byli a jsou poměrně početnou skupinou a problém prchajících lidí neustále přetrvává, nebyli uprchlíci v podstatě až do minulého století nijak chráněni, neměli žádná základní práva a celkově jim nebyla věnována žádná zvláštní pozornost. Až s největšími válečnými konflikty ve 20. století, první a druhou světovou válkou, které měly za následek přesídlení obrovského počtu lidí, se začalo souvisleji uvažovat o této problematice a o tom, že je třeba uprchlíkům pomáhat v jejich složité životní situaci a upravit jejich základní lidská práva.

Pomoc nejprve směřovala k návratu těchto lidí po skončení konfliktu zpět do jejich vlasti. Také byl řešen problém ztráty a nového získání státního občanství a problematika identifikace uprchlíků vůbec, a v neposlední řadě se velmi diskutovalo o otázce lidí, kteří se z důvodu ohrožení do své země vrátit odmítli a chtěli zůstat v zemi nové. Tak vznikla instituce azylu, tedy ochrany těch, kteří byli nuceni opustit své domovy. Podmínky získání azylu a statusu uprchlíka byly zahrnuty do základních mezinárodních úmluv o uprchlících, tedy do Úmluvy o právním postavení uprchlíků, tzv. Ženevské úmluvy z roku 1951 a následně upraveny v Protokolu týkajícím se právního postavení uprchlíků z roku 1967.

Rok 1951 je také rokem založení velmi důležité organizace, zabývající se touto problematikou. Je jím Vysoký komisariát OSN pro uprchlíky. Tento úřad byl původně založen na pouhé 3 roky, kdy měl vyřešit problematiku lidí přesídlených v důsledku druhé světové války. Protože ale tento problém přetrvával stále dál a ožíval s dalšími a dalšími konflikty po celém světě, bylo nutné mandát této organizace neustále prodlužovat. Nakonec se v roce 2003 Valné shromáždění OSN rozhodlo, že tuto lhůtu zruší a UNHCR se tím stala organizací bez jakéhokoliv časového omezení. V současnosti je to jedna z největších, v této problematice celosvětově působících organizací na světě.

UNHCR má také pobočku v České republice. Působí zde již od roku 1993 a kromě řešení otázek žádostí o azyl a integrace uprchlíků je hlavním centrem pro romskou otázku ve střední Evropě. Cílem působení tohoto úřadu je především koordinace pomoci žadatelům o azyl a uprchlíkům mezi UNHCR, vládou ČR a neziskovými nevládními organizacemi.

1. MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE

1.1 Mezinárodní organizace - teorie

Již přes více než sto let se v různých situacích stále častěji setkáváme se vzájemnou pomocí a spoluprací jednotlivých států po celém světě. Tato kooperace může mít mnoho příčin, nejčastěji se jedná o důvody hospodářské, politické nebo kulturní, otázky mezinárodního práva nebo různých vědeckých projektů.

Mezinárodní organizace vznikají na základě mezinárodních smluv, jejichž stranami jsou v případě mezinárodních vládních organizací státy, resp. jejich vlády a v případě nevládních jsou to fyzické nebo právnické osoby. Tato smlouva musí vždy upravovat vztahy jejich členů a vzájemné poměry. Jsou právně subjektivní, tzn., že jsou právně odpoutány od států, které je společně vytvořily a řídí se vlastním právním řádem. Právní požadavky na mezinárodní organizace jsou zahrnuty do Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969.

V rámci jakékoliv mezinárodní spolupráce je nutné rozlišovat, na jaké úrovni a v jakém smyslu spolu „národy“, tedy státy nebo jejich vlády, spolupracují. Je třeba rozlišit základní termíny.

Prvním z nich je pojem *mezinárodní organizace*. Jedná se o takovou organizaci, která je v první řadě založena na formálním systému pravidel, má společné cíle, administrativu, finanční zdroje, sídlo, zaměstnance atd. Je založena za účelem trvalého přínosu jednotlivým členským státům. Tyto organizace lze rozlišovat podle toho, zda jsou subjektem mezinárodního práva či nikoliv.

Subjektem mezinárodního práva jsou mezinárodní vládní organizace - IGO (international governmental organizations), které vznikají seskupením vlád států a sledují společné zájmy členských států. Ty jsou reprezentovány vládními úředníky (zástupci), kteří rozhodují na základě pravidelné komunikace s ostatními členskými státy a nezávisle na svých národních vládách. Příkladem takových organizací jsou např. Evropská unie nebo NATO.

Na druhou stranu *mezinárodní nevládní organizace* - INGO (international non-governmental organizations) nepodléhají mezinárodnímu právu, nejsou ani ovlivňovány národními vládami, ale tvoří si vlastní systémy a mechanismy. Minimální počet členů jsou tři ze tří různých států, členství v nich je čistě dobrovolné a často nepřináší žádné finanční zisky. Mezi takové organizace patří např. Mezinárodní federace zemědělských producentů, Mezinárodní geografická unie, Mezinárodní unie železnic apod. Dřívější orientace nevládních organizací spíše směřovala k oblasti hospodářské nebo vědecké, dnes se spíše jedná o nevládní organizace humanitární nebo protestní.

Samozřejmě lze mezinárodní organizace, ať už vládní či nevládní, členit podle toho, zda je členství v nich omezeno na určitou geografickou oblast či nikoliv. Podle toho hovoříme buď o regionálních organizacích nebo o univerzálních, které působí celosvětově.

Dalším kritériem je pole působnosti takové organizace. Může jít o všeobecné organizace, např. Organizace spojených národů či organizace se specializovanými cíli, jako jsou třeba UNESCO, NATO, Rada Evropy apod.

Dalším způsobem mezinárodní spolupráce může být *mezinárodní režim*. Tato kooperace není formálně institucionalizovaná, jedná se

spíše o určitá pravidla chování jednotlivých států. Státy se společným režimem mají společné principy, normy, pravidla a rozhodovací procesy, které členským státům usnadňují spolupráci. Mezinárodní režim je tedy nadřazená instituce v případě sporu či nejasností mezi jednotlivými členskými státy.¹

1.2 OSN v systému mezinárodních organizací

Událostí, která velmi ovlivnila a urychlila formální organizaci vztahů mezi jednotlivými státy byla druhá světová válka. Již po první světové válce se začaly projevovat snahy o založení organizace, která by zajistila stabilitu a mírové řešení případných konfliktů mezi státy. Vzniklo tedy *Společenství národů*, ale přes veškeré snahy se této organizaci nepodařilo zabránit vypuknutí další světové války. Až po druhé světové válce, při jednáních o poválečném uspořádání světa byla ustanovena v dubnu 1945 nová celosvětová organizace - *Organizace spojených národů* - OSN.

OSN je mezinárodní mezivládní organizace, sleduje univerzální cíle a není regionálně nijak omezena. Strukturu této organizace tvoří 6 základních řídicích orgánů (Valné shromáždění, Rada bezpečnosti, Sekretariát, Ekonomická a sociální rada, Poručenská rada a Mezinárodní soudní dvůr) a v čele stojí a OSN reprezentuje generální

¹ Zdroje: JÍLEK, D.: *Stručný nástin univerzálních mezinárodních organizací*. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Brno 1993.

WAISOVÁ, Š.: *Mezinárodní organizace a režimy ve středovýchodní Evropě*. Eurolex Bohemia. Praha 2003.

tajemník. V Chartě OSN, podepsané 26. června v San Francisku, jsou stanovena základní pravidla, normy a způsoby organizace její činnosti, stejně jako její cíle.

1.3 Mezinárodní humanitární organizace

Mezinárodní humanitární organizace jsou většinou nevládního typu a mohou působit buď regionálně v rámci určitého aktuálního problému nebo celosvětově. Jejich postavení v systému mezinárodních organizací je poměrně komplikované, protože často i přes nevládní charakter velmi úzce spolupracují s národními vládami, hlavně v otázce získávání finančních zdrojů. Takové organizace mají smíšený charakter. Patří mezi ně např. Rozvojový program OSN -UNDP nebo Vysoký komisariát OSN pro uprchlíky -UNHCR.²

² Zdroj: WAISOVÁ, Š.: *Mezinárodní organizace a režimy ve středovýchodní Evropě*. Eurolex Bohemia. Praha 2003.

2. ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ

2.1 Vznik OSN

V druhé polovině 19. století začínají vznikat první mezinárodní organizace jako nástroj spolupráce v určitých konkrétních oblastech. Tak například vznikla mezi prvními organizacemi v roce 1865 Mezinárodní telegrafická unie a v roce 1874 Všeobecná poštovní unie. Obě tyto organizace jsou dodnes součástí systému OSN.

V roce 1899 se v Haagu konala První mezinárodní mírová konference, kde byla schválena Úmluva o mírovém řešení mezinárodních konfliktů. Organizací, která předcházela vzniku *Organizaci spojených národů*³, bylo *Společenství národů*, se sídlem v Ženevě, ustanovené 20. ledna 1920 v rámci Versailleské smlouvy⁴. K ukončení její činnosti došlo poté, co se jí nepodařilo uvést v platnost Ženevský protokol (1924), pakt, který zavazoval jeho signatáře k mírovému řešení vzájemných sporů. Jakákoliv ozbrojená akce měla

³ Název „*Spojené národy*“ navrhl americký prezident Franklin D. Roosevelt a poprvé byl použit za druhé světové války v Deklaraci spojených národů. Zdroj: *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. United Nations. Informační centrum OSN v Praze. New York - Praha 2002. s. 3.

⁴ Versailleská smlouva je výsledkem jednání o míru s Německem, které začalo v Paříži 18. ledna 1919. Rozhodující slovo měli představitelé čtyř vítězných mocností: T. W. Wilson (USA), D. L. Georg (VB), G. B. Clémenceau (Francie) a Vittorio Orlando (Itálie). Mírová smlouva s Německem byla podepsána 28. června 1919. Zdroj: HOUSKOVÁ, H., PODLEŠÁK, J.: *Světové dějiny XX. století*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Pedagogická fakulta. Katedra filozofie a sociologie. České Budějovice 1993. s. 30.

být podle Ženevského protokolu omezena na odražení agrese, poté měl být spor předán Společnosti národů k vyřešení. Dokument byl přijat 2. října 1924 na zasedání Společnosti národů 21 zeměmi. Britská vláda se však odmítla k paktu připojit a ten tak nikdy nevešel v platnost⁵. V důsledku toho se pak nepodařilo účinně zabránit vypuknutí druhé světové války.

Již během druhé světové války bylo diskutováno na téma založení nové celosvětové mezivládní organizace s cílem udržet do budoucna mír a pořádek. Poprvé se o ní hovořilo na schůzce ministrů zahraničí USA, SSSR a Velké Británie v Moskvě v říjnu 1943. V roce 1945 se v San Francisku sešlo 50 států na Konferenci Spojených národů o mezinárodním uspořádání, kde měla být vyřešena konkrétní podoba nové organizace a vypracována Charta OSN. Různé návrhy zástupců Číny, Sovětského svazu, Spojených států a Velké Británie byly během srpna a září 1944 projednány v Dumbarton Oaks, USA. 26. června 1945 Chartu OSN podepsalo 50 zemí. Polsko sice nebylo na této konferenci zastoupeno a připojilo své podpisy až později, přesto je považováno za jednoho z 51 zakládajících členských států OSN. V roce 1955 stoupl počet na 70 a v současnosti má OSN 184 členů.⁶

⁵ Zdroj: PEČENKA, M., LUŇÁK, P., et al.: *Encyklopedie moderní historie*. 3.vydání. Libri. Praha 1999.s. 586 - 587.

⁶ Mezi zakládajícími státy z roku 1945 bylo i Československo. V roce 1992 oznámil stálý zástupce ČSFR při OSN zánik této federace a následný vznik samostatné České a Slovenské republiky. Oba státy opětovně požádaly o členství a byly přijaty 19. ledna 1993. Zdroj: PEČENKA, M., LUŇÁK, P., et al.: *Encyklopedie moderní historie*. 3. vydání. Libri. Praha 1999. s. 352.

Cíle Spojených národů jsou definovány v Chartě OSN⁷. Jsou to: udržování mezinárodního míru a bezpečnosti bez použití síly při řešení sporů, přátelské vztahy mezi národy založené na respektování zásad rovnoprávnosti, spolupráce při řešení mezinárodních ekonomických, sociálních, kulturních a humanitárních otázek, podpora základních lidských práv a svobod a koordinace činností států k dosažení těchto cílů.⁸

2.2 Organizační struktura OSN

Hlavním jednacím orgánem OSN je Valné shromáždění, které se skládá ze zástupců všech členských států, přičemž každý má pouze 1 hlas. Dalšími orgány jsou Rada bezpečnosti, která má 15 členů; z toho 5 stálých (Čína, Rusko, Spojené státy, Velká Británie, Francie), které mají právo veta při jakémkoliv hlasování a 10 nestálých, které volí Valné shromáždění na dvouleté období. Má hlavní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Ekonomická a sociální rada (EOSOC) koordinuje sociální a hospodářskou činnost OSN. Poručenská rada dříve fungovala jako správa 11 území spravovaných 7 členskými státy a zajišťovala přípravu těchto území na samosprávu nebo samostatnost (v současnosti Poručenská rada nezasedá). Základním soudním orgánem OSN je Mezinárodní soudní dvůr se sídlem v Haagu,

⁷ *Charta Organizace spojených národů a Statut Mezinárodního soudního dvora*. United Nations. Informační centrum OSN v Praze. New York- Praha 2002.

⁸ *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. United Nations. Informační centrum OSN v Praze. New York- Praha 2002. s. 4.

který řeší spory mezi členskými státy, dohlíží na dodržování mezinárodních úmluv nebo uplatňování soudních rozhodnutí a stanovisek jednotlivých členů. Šestým orgánem OSN je Sekretariát Spojených národů, což je mezinárodní tým úředníků pracujících v 160 zemích světa. V čele Sekretariátu stojí Generální tajemník, kterým je od 1. ledna 1997 Kofi Annan z Ghany⁹.

Organizace spojených národů má hlavní zásluhu na tvorbě mezinárodního právního řádu, který se skládá z různých smluv a standardů, jejímž zavedením usiluje o odstranění problémů, které nabývají mezinárodního významu a přestávají být tedy v moci řešení jednotlivých států. Mimo jiné vytváří právní rámec různých otázek, jako je zajištění ochrany životního prostředí, regulace pohybu migrace, řešení drogové otázky, dohled nad dodržováním lidských práv, potírání terorismu a další. Současné integrační snahy, a to nejen v Evropě, směřují k podpoře ústřední role mezinárodního práva v mnoha oblastech působení, zejména v oblasti lidských práv a mezinárodního humanitárního práva.

V roce 1947 byla Valným shromážděním ustavena Komise pro mezinárodní právo s úkolem zasazovat se o jeho postupný rozvoj a kodifikaci v členských zemích. Komise zasedá jednou ročně a tvoří ji 34

⁹ Kofi Annan je v pořadí sedmým generálním tajemníkem OSN. Jeho předchůdci byli: Butrus Butrus-Ghálí (Egypt, v úřadě gen. tajemníka v letech 1992-1996), Javier Pérez de Cuéllar (Peru, 1982-1991), Kurt Waldheim (Rakousko, 1972-1981), U Thant (Barma, 1962-1971), Dag Hammarskjöld (Švédsko, 1953-1961) a Trygve Lie (Norsko, 1942-1952). Zdroj: *Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. United Nations. Informační centrum OSN v Praze. New York-Praha 2002. s. 13.

členů volených Valným shromážděním na pětileté funkční období a jednajících na základě své odbornosti, nikoli z pověření vlád. Činnost Komise pro mezinárodní právo se týká širokého spektra mezinárodních právních norem upravujících vztahy mezi státy.

System organizace OSN se skládá ze Sekretariátu OSN, Programů a fondů OSN a specializovaných agentur. Do programů a fondů patří například UNICEF (Dětský fond OSN), UNEP (program OSN pro životní prostředí), UNCTAD (Konference OSN pro obchod a rozvoj), WFP (Světový potravinový program) a mimo jiné i Vysoký komisariát OSN pro uprchlíky - UNHCR¹⁰.

¹⁰ United Nations High Commissioner for Refugees (Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky).

3. VÝVOJ PROBLEMATIKY AZYLU A UPRCHLICTVÍ

3.1 Pomoc uprchlíkům od první světové války až k založení UNHCR

Počátky úvah o problematice velkých skupin lidí, kteří byli nuceni opustit určité území v důsledku válečných konfliktů či politických nebo společenských převratů lze zařadit do období po první světové válce. Společenství národů (SN), založené v roce 1920, definovalo tyto poválečné uprchlíky jako skupinu lidí, která by se mohla ocitnout v ohrožení v případě návratu do své země. V důsledku toho byla v totéž roce vytvořena při organizaci SN funkce Vysokého komisaře pro uprchlíky, kterou jako první zastával Nor Fridtjof Nansen (1861-1930).

V prvních třech letech své činnosti se angažoval v několika humanitárních akcích. Zorganizoval například návrat přes půl milionu válečných zajatců z 26 různých zemí, převážně východní Evropy a SSSR. Dále dohlížel na realizaci programu pomoci asi 30 milionům lidí při hladomoru, který zasáhl SSSR v zimě roku 1921. Kromě válečných zajatců zůstalo v mnoha zemích po první světové válce přibližně 1,5 miliónů uprchlíků a osob na útěku. Nansenova první iniciativa se tedy týkala hlavně zajištění osobních a cestovních dokladů uprchlíkům, neboť člověk bez jakýchkoliv dokladů, tzn. bez prokázaného státního občanství nemohl uplatňovat práva ani své země, ani země cílové,

takže se nemohl vrátit ani do své vlasti, ani zůstat v nové zemi.¹¹ Fridtjofu Nansenovi se poté podařilo přesvědčit vlády 51 států, aby nové cestovní a osobní doklady uznaly. Teprve později začala zajišťovat tato organizace další věci zásadní pro uprchlíka, např. legalizaci jeho pobytu v nové zemi, možnost pracovat a jeho ochranu před vyhoštěním nebo navrácením do země původu. Fridtjof Nansen byl tedy jeden z prvních, který se snažil přesvědčit jednotlivé státy o tom, že uprchlíci jsou specifická skupina lidí, kteří mají a hlavně potřebují určitá práva. Je obecně považován za zakladatele mezinárodního systému ochrany a pomoci uprchlíkům. Po Nansenově smrti převzala odpovědnost za otázku uprchlictví kancelář při SN, nazývaná v té době Mezinárodní Nansenova kancelář.

Mezinárodní organizace práce (ILO - International Labour Organization) založila na podnět Fridtjofa Nansena Sekci pro uprchlíky, kde bylo možno se informovat o pracovních příležitostech pro nově příchozí.

Další světovou krizí, kdy bylo nutné přemýšlet o řešení velkého přílivu uprchlíků byl v roce 1933 nástup Adolfa Hitlera k moci a následná druhá světová válka. Ve Spojených státech byla založena kancelář Vysokého komisaře pro židovské uprchlíky z Německa. Komisařem tohoto úřadu byl James McDonald. Tato organizace fungovala bez přispění SN a mimo jeho struktury a pomoc židovským uprchlíkům probíhala bez jakékoliv diskuse s Německem o příčinách tohoto problému.

¹¹ Pro nové cestovní doklady pro Rusy bez státního občanství se proto vžilo označení „Nansenovy pasy“. Zdroj: UNHCR. [online]. [cit. 7.10.2005]. URL: <<http://www.unhcr.cz/partners.htm>>.

V roce 1943 byla založena organizace Sdružení spojených národů pro pomoc a obnovu (UNRRA - United Nations Relief and Rehabilitation Agency), která pracovala přímo pod vojenským velením spojeneckých vojsk a měla za úkol řešit problémy na nově osvobozených územích Evropy. Hlavní aktivitou UNRRA byla tzv. *repatriace*, tedy identifikace vysídlených lidí a jejich návrat do vlasti. Mnozí se však z obav před politickou perzekucí vrátit nechtěli. To zapříčinilo vznik diskuse o tom, zda UNRRA může pomoci i těm, kteří se repatriaci podrobit odmítají.

V té době již začaly Spojené státy americké vytvářet novou Mezinárodní organizaci pro uprchlíky (IRO - International Refugee Organisation), která začala pracovat v roce 1947. Měla za úkol se nejen starat o již existující uprchlíky, ale i ochránit novou, 21milionovou, skupinu lidí, která byla roztroušena po celém světě v důsledku druhé světové války. Nešlo tedy již o zmíněnou repatriaci, ale pomoc při přesídlení lidí. Po roce 1948, kdy lidé utíkali po nástupu komunismu (nejen) z Československa, rozšířila IRO svou působnost i na pomoc těm, kteří utíkali před komunistickými režimy ze střední a východní Evropy.

V této době se poprvé uplatňuje nový, individuální přístup k uprchlíkům, kdy se žádosti začaly posuzovat jako jednotlivé případy, kdy jedinec může, v případě osobního ohrožení, opustit svou vlast a vybrat si, kde bude žít. Přestává tedy platit kolektivní přístup k žádostem o azyl, typický např. pro posuzování ruských uprchlíků po první světové válce.

Všechny tyto organizace byly však jen dočasné a fungovaly pouze v době nějaké migrační krize. To neřešilo problém uprchlictví

komplexně a proto byla Valným shromážděním OSN v roce 1951 založena mezinárodní organizace na pomoc uprchlíkům - Vysoký komisariát OSN pro uprchlíky - UNHCR.

UNHCR byl ustanoven Valným shromážděním OSN 14. prosince 1951. Nejprve byl mandát UNHCR uložen pouze na 3 roky, aby vyřešil aktuální problémy vzniklé v důsledku druhé světové války, ale po uplynutí této lhůty byl v důsledku stále nových problémů prodlužován o dalších 5 let. V roce 2003 se Valné shromáždění rozhodlo tento 5letý, opakovaně prodlužovaný limit zrušit.

Aktivity této organizace vychází ze Všeobecné deklarace lidských práv¹² a Ženevských konvencí¹³.

UNHCR v současnosti působí v mnoha oblastech na světě. V Evropě pomáhala UNHCR nejvíce v době Balkánského konfliktu. Nyní se snaží hlavně o harmonizaci azylových zákonů členských států Evropské Unie s požadavky Úmluvy o uprchlících z roku 1951. Mimo

¹² Všeobecná deklarace lidských práv byla publikována Valným shromážděním OSN a vstoupila v platnost v prosinci 1947. Právo na azyl je součástí článku 14: „(1) Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu. (2) Toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“ Zdroj: *Všeobecná deklarace lidských práv*. Informační centrum OSN v Praze. Praha 2002. s. 10.

¹³ První Ženevská konvence byla podepsána v roce 1864, v roce 1868 k ní přistoupily všechny evropské státy. Další Ženevská konvence je z roku 1929 a poslední dosud platná je z roku 1949. Tyto konvence se týkají zacházení s válečnými zajatci, ochrany raněných a nemocných příslušníků armád a ochrany civilního obyvatelstva v době válečných konfliktů. Zdroj: PEČENKA, M., LUŇÁK, P., et al.: *Encyklopedie moderní historie*. 3. vydání. Libri. Praha 1999. s. 586.

Evropu působí např. v Kolumbii, kde je největším problémem přes 2 miliony vnitřně přesídlených lidí. Dalšími oblastmi, kde UNHCR již pomohla a stále pomáhá je severní Kavkaz, Palestina, Afghánistán, Srí Lanka, Timor a Afrika, kde došlo k více velkým konfliktům.

3.2 Role a kompetence UNHCR

Úřad UNHCR je nepolitická mezinárodní humanitární organizace. Jeho cílem a mandátem OSN je pomoc uprchlíkům, jejich ochrana a odborná asistence při řešení jejich problémů. Ačkoliv se původně jednalo o malou a specializovanou instituci, mající za cíl poskytnout ochranu a pomoc uprchlíkům po druhé světové válce a ustanovenou na pouhé tři roky, působí dnes tento úřad jako jedna z hlavních humanitárních organizací na světě již ve více než 120 zemích a má přes 6 tisíc zaměstnanců, z nichž 80 % pracuje přímo v ohrožených oblastech. Roční rozpočet činí 1 miliardu USD. Za své padesátileté působení pomohl tento úřad přes 50 milionům lidí a za svou práci získal v letech 1954 a 1981 Nobelovu cenu míru.¹⁴ V současné době se odhaduje počet osob, kterým UNHCR pomáhá na 19,2 milionů lidí.

Hlavní sídlo této organizace je v Ženevě a zde se také jednou ročně schází 66 zástupců členských států, kteří tvoří Výkonný výbor UNHCR. Vedle tohoto výboru existuje ještě Stálý výbor, setkávající se několikrát ročně, který má za úkol řešit aktuální otázky činnosti. V čele

¹⁴ Zdroj: UNHCR. [online]. URL: <<http://www.unhcr.cz/>>.

UNHCR stojí Vysoký komisař OSN pro uprchlíky¹⁵, volen Valným shromážděním OSN. Ten má povinnost podávat pravidelnou roční zprávu Ekonomické a sociální radě OSN o organizační činnosti UNHCR a roční zprávu Valnému shromáždění OSN o činnosti organizace¹⁶.

3.2.1 Základní mezinárodní smlouvy upravující status uprchlíka a pojednávající o jejich právech

Základním dokumentem týkajícím se ochrany uprchlíků je Úmluva o právní postavení uprchlíků z roku 1951, nazývaná také Ženevská úmluva (dále jen Úmluva) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967, také označován jako Newyorský protokol (dále jen Protokol). Úmluva byla přijata v Ženevě 28. července 1951 a vstoupila v platnost dle článku 43 odst. 1 dne 22. dubna 1951 a protokol byl přijat 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost 4. října téhož roku. Tyto dva dokumenty stanovují základní standardy zacházení s uprchlíky, jsou to také dva nejdůležitější dokumenty mezinárodního uprchlického práva, které bývají ratifikovány vládami jednotlivých států.

Ženevskou úmluvu o právním postavení uprchlíků podepsalo 131 států. Mezi 41 zeměmi, které ji nepodepsaly, jsou některé z nejlidnatějších asijských států - Bangladéš, Indie, Indonésie, Pákistán

¹⁵ Současným Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky je od 15. června 2005 bývalý portugalský premiér António Guterres. Je v pořadí desátým Vysokým komisařem. Více informací na: <http://www.unhcr.cz/basics_previouscom.htm>.

¹⁶ Zdroj: UNHCR. [online]. URL: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics/opendoc.htm?tbl=BASICS&id=420cc0432>>.

nebo Thajsko a velký počet arabských zemí - Irák, Kuvajt, Jordánsko, Saudská Arábie nebo Spojené arabské emiráty.

Úmluva z roku 1951 definuje termín „uprchlík“, určuje základní způsoby zacházení s těmito osobami a obsahuje základní práva uprchlíka - např. právo na vyznání, právo na svobodný pohyb, právo na vzdělání nebo velmi důležité právo na ochranu proti násilnému návratu (tzv. princip *non-refoulement*¹⁷) do země původu, kde by mohli být v ohrožení. Také jmenuje základní povinnosti uprchlíků vůči hostitelské zemi.

Úmluva vznikla na konci druhé světové války a soustředí se zejména na osoby, které se staly uprchlíky v důsledku událostí před rokem 1951. V průběhu 60. let, v důsledku nových konfliktů, které nutily lidi migrovat, bylo nutné rozšířit časovou platnost tohoto dokumentu. Proto byl v roce 1967 v New Yorku vypracován Protokol o právním postavení uprchlíků k Úmluvě. Protokol je na Úmluvě nezávislý dokument, který odstraňuje časová a geografická omezení definice uprchlíka z roku 1951. Ačkoliv jednotlivé státy ratifikací Protokolu současně přijímají většinu článku Úmluvy, státy často ratifikují oba dokumenty jako základ mezinárodního uprchlického práva.

¹⁷ Princip *non-refoulement*, tedy proti násilnému navracení je stanoven v Článku 33, odst. 1 Úmluvy. Kromě toho je *refoulement* zakázán i Úmluvou proti mučení a jinému krutému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu, Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvy o OAU o uprchlících aj. Princip *non-refoulement* je také součástí zvykového mezinárodního práva, tzn., že i státy, které nepřistoupily k Úmluvě musí tento princip respektovat. Zdroj: *Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001. s. 20.

3.2.2 Osoby v působnosti UNHCR

UNHCR poskytuje pomoc následujícím skupinám lidí. První a hlavní z nich jsou uprchlíci podle definice Úmluvy. Uprchlík je definován v Kapitole 1 (Všeobecná ustanovení), článku 1. a 2. a zní: „Osoba, která 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 odmítá vzhledem ke shora uvedeným obavám, 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.“¹⁸

Tato definice byla v průběhu doby a po mnoha zkušenostech z různých oblastí světa upravována dalšími dokumenty. Tak se například rozšířila tato definice o osoby prchající kvůli vnější agresi, vnitřním konfliktům, okupaci, zahraniční nadvládě, událostem vážně narušujícím veřejný pořádek nebo rozsáhlým porušováním lidských práv podle Úmluvy Organizace africké jednoty (OAU- Organization of African Unity)¹⁹ a Kartagenské deklarace²⁰.

¹⁸ Zdroj: Zákon 208/1993 Sb. Přepis Úmluvy o postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ve Sbírce zákonů ČR, účinný od 26.11.1991, kdy Úmluva vešla v platnost na území tehdejší ČSFR

¹⁹ V 60. letech 20. století vrcholila dekolonizace v Africe, přinášející celou řadu ozbrojených konfliktů, v jejichž důsledku obyvatelstvo ve velké míře opouštělo své původní země. Tím vznikla potřeba nově definovat osobu uprchlíka v Africe. Úmluva

UNHCR také poskytuje pomoc bývalým uprchlíkům, kteří se po zlepšení situace a podmínek vrátili do své původní země.

Velkým problémem, k jehož lepšímu řešení (hlavně důslednějším prosazováním dvou mezinárodních úmluv z let 1954 a 1961) bylo UNHCR vyzváno v roce 1996 Valným shromážděním OSN, je otázka osob bez státního občanství. Jedná se o osoby, které nejsou považovány za občany v žádném státě, tudíž se na něj nevztahuje ani žádná legislativa. Takový člověk pak nemůže, v důsledku chybějících dokladů a důkazů o vztahu ke své zemi původu ani zažádat o azyl v nové zemi, ani nemusí být přijat zpět jako bývalý uprchlík, právě s poukazem na jeho chybějící občanství. Hlavním cílem UNHCR je zamezit zbavování státního občanství u velkých skupin osob a účinná pomoc při řešení těchto již vzniklých problémů.

Kromě osob, které při nucené migraci překročily hranice existují i lidé (podle odhadů 20-25 milionů), kteří v důsledku např. občanských válek opustili své domovy, nikoliv však svou zemi. Jedná se tedy o vnitřně přesídlené osoby. Podle Úmluvy o postavení uprchlíků (1951) je

byla přijata v roce 1969 a vstoupila v platnost 20. června 1974. Zdroj: *Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001.s.11.

²⁰ V roce 1984 byla představiteli latinskoamerických vlád přijata tzv. Kartagenská deklarace, která stejně jako Úmluva OAU upravovala definici uprchlíka podle Úmluvy. Zdroj: *Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001.s. 11.

uprchlík osoba, která „se nachází mimo svou vlast...“²¹, což v praxi znamená, že neopustí-li osoba svou zemi, není formálně uznána za uprchlíka a nevztahuje se na něj ochrana států, které ratifikovaly Úmluvu o uprchlících a Protokol. V prosinci 1950 byl však Valným shromážděním schválen Statut UNHCR, který stanovuje funkce, pravomoci a povinnosti Vysokého komisaře. Kromě toho rozšiřuje působnost UNHCR i na osoby, o kterých se právě Úmluva ani Protokol nezmiňují. Kromě osob bez státního občanství, bývalým uprchlíkům nebo tzv. mandátním uprchlíkům²² pomáhá tedy UNHCR zhruba 5,5 milionům vnitřně přesídlených osob a v posledních letech probíhají diskuse o intenzivnější pomoci těmto lidem.

Činnost UNHCR probíhá tedy na několika úrovních. První z nich je praktická pomoc v krizových situacích. To například zahrnuje materiální prostředky (potravin, lékařskou péči, vodu nebo hygienické prostředky) v krizových oblastech, které zajišťuje buď UNHCR přímo nebo prostřednictvím svých partnerů,²³ provoz uprchlických táborů v příhraničních oblastech, zajištění bezpečnosti uprchlíků, konzultace a právní pomoc. Dále se snaží informovat uprchlíky o aktuální situaci v jejich zemi původu, aby byli schopni rozhodnout o svém případném

²¹ Článek 1, A., 2. Úmluvy o postavení uprchlíků. Zdroj: Zákon 208/1993 Sb. Přepis Úmluvy o postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ve Sbírce zákonů ČR ze dne 26. listopadu 1991

²² Mandátní uprchlík je osoba považovaná UNHCR za uprchlíka podle Statutu UNHCR, nezávisle na tom, zda země, ve které se nachází, přijala či nepřijala Úmluvu o uprchlících nebo Protokol. Zdroj: *Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001.s. 24.

²³ Viz kapitola 3.3 Partneři UNHCR

návratu a v případě takového rozhodnutí jim s návratem pomoci, stejně jako s reintegrací do své země. V opačném případě se snaží UNHCR zajistit pomoc při integraci do země, kde uprchlík úspěšně požádal o azyl a rozhodl se zůstat.

Další složkou činnosti UNHCR je mezinárodní prosazování všech smluv a dohod týkajících se postavení a práv uprchlíků a kontrola jejich dodržování jednotlivými vládami v různých zemích.

Počty uprchlíků na světě se odhadují na necelých 14 milionů, z čehož je 12 milionů uznaných uprchlíků, přes milion žadatelů o azyl a kolem půl milionu azylantů, kteří se mohou vrátit do původní země. V Evropské unii žije pouze 5% uprchlíků z celkového počtu²⁴.

3.3 Partneři UNHCR

V každé krizové situaci, kde je role UNHCR důležitá je zároveň i mnoho jiných souvisejících problémů, jejichž řešení není v možnostech pouze jediné organizace. Jedná se jak o zajištění prvotní pomoci, což je především lékařská péče, ochrana velmi ohrožených osob, jako jsou děti a ženy, zajištění potravinové pomoci nebo ochrana základních lidských práv, tak i o následnou péči jako pomoc při azylovém řízení v hostitelské zemi, integraci, nalezení práce, umožnění vzdělání nebo naopak zajišťuje pomoc při návratu uprchlíků do země

²⁴Zdroj: MIGRACE ONLINE. [online]. [cit. 28.10.2005]. URL: <<http://www.migraceonline.cz/abc.shtml>>.

původu. Z těchto důvodů je velmi důležitá spolupráce s národními vládami, jinými mezivládními organizacemi, nevládními neziskovými organizacemi a ostatními programy a fondy OSN.

3.3.1 Místo UNHCR v systému organizací OSN

Jak již bylo zmíněno, UNHCR je součástí sítě fondů, programů a specializovaných agentur OSN. Všechny tyto organizace spadají pod Valné shromáždění a Ekonomickou a sociální radu. Činnost Úřadu Vysokého komisaře pro uprchlíky tedy neprobíhá izolovaně, ale téměř vždy ve spolupráci s jinými organizacemi, ať již jsou to organizace OSN či ne.

Mezi časté partnery, které spadá do systému OSN, patří například Světový potravinový program (*WFP- World Food Program*). Prostřednictvím tohoto programu je poskytována základní potravinová pomoc do chudých a rozvojových oblastí světa nebo při mimořádných událostech, jakými jsou přírodní katastrofy nebo války. Spolupráce s UNHCR tedy spočívá v nouzové potravinové pomoci lidem, kteří prchají ze své země.

Další velmi důležitou organizací je Dětský fond OSN (*UNICEF- United Nations Children's Fund*) zabývající se výhradně ochranou dětí. UNICEF je zaměřen na zlepšení životních podmínek dětí, převážně v rozvojových zemích, zdravotní péči, vzdělání, výživu dětí apod. Spolupracuje s UNHCR hlavně v řešení problému dětí bez doprovodu, které jsou v důsledku útěku ze své domovské země odloučeny od obou svých rodičů nebo jiné zodpovědné osoby. UNHCR se snaží takové dítě

co nejrychleji identifikovat a sloučit ho s jeho rodinou nebo mu najít náhradní rodinnou péči.

Hlavní úlohu v otázkách dodržování lidských práv hraje Úřad Vysokého komisaře pro lidská práva (*Office of the High Commissioner for Human Rights*). Tento úřad odpovídá za dodržování všech občanských, sociálních, hospodářských a politických práv a svobod a adekvátně reaguje na jejich vážná porušování.

Velmi známá organizace OSN je Světová zdravotnická organizace (*WHO - World Health Organization*). WHO podporuje mezinárodní spolupráci na poli zdravotnictví, boje proti některým nebezpečným chorobám a rozvoje zdravotnických systémů. Velmi často tedy poskytuje nouzovou pomoc uprchlíkům například v podobě očkování či jiné prevence některých onemocnění.

Rozvojový program OSN (*UNDP - United Nations Development Program*) koordinuje veškerou rozvojovou činnost OSN, tvoří dlouhodobé rozvojové plány, má tedy zásadní postavení v integračních a reintegračních programech pro uprchlíky po skončení krizových situací. UNDP mimo jiné spravuje i Rozvojový fond OSN pro ženy nebo Program dobrovolníků OSN.

V neposlední řadě UNHCR spolupracuje s Úřadem OSN pro koordinaci humanitárních záležitostí (*OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), který koordinuje pomoc všech angažovaných organizací a programů OSN při větších humanitárních krizích.

3.3.2 Spolupráce UNHCR s organizacemi mimo OSN

Významným nevládním partnerem UNHCR je Mezinárodní organizace pro migraci (*IOM- International Organization for Migration*). Jedná se o mezivládní organizaci, která byla původně založena v roce 1951 jako Prozatímní mezivládní výbor pro evropské migrační trendy - PICMME, z kterého se později stal Mezivládní výbor pro evropskou migraci, ICEM. V průběhu 50. a 60. let pomáhal ICEM mnoha milionům uprchlíků nejen v Evropě, ale i v Latinské Americe nebo Asii. V 70. letech se ICEM stal místem pro výměnu zkušeností mezi vládami a dalšími organizacemi zabývajících se migračními otázkami a také začíná blíže spolupracovat s jinými organizacemi, mimo jiné i s UNHCR. V roce 1980 změnila rada ICEM jméno organizace na Mezivládní výbor pro migraci, ICM, vzhledem k tomu, že působnost této organizace již zdaleka přesáhla hranice Evropy. V roce 1989 pak dostává své nynější jméno, tedy Mezinárodní organizace pro migraci. Tato změna proběhla na základě ratifikace Ženevských úmluv z roku 1953. IOM má 109 členů a 23 pozorovatelů a hlavní sídlo této organizace je v Ženevě. Tato organizace má status právnické osoby a jsou jí, jako subjektu mezinárodního práva, přiznávány veškeré výsady a imunity podle mezinárodní Úmluvy o výsadách a imunitách odborných organizací. Pobočka IOM byla otevřena také v České republice, a to v roce 1999.

Další organizace, se kterou UNHCR spolupracuje je Mezinárodní výbor červeného kříže (*ICRC - International Committee of the Red Cross*). Je to nezávislá mezinárodní organizace, ustanovená již v roce 1863, která poskytuje pomoc všem obětem válek a vnitřního násilí. Jednou z hlavních aktivit ICRC jsou vnitřně přesídlené osoby.

V roce 2000 pomáhala ICRC vnitřně přesídleným osobám v 31 zemích. Prosazováním mezinárodního humanitárního práva a pomocí osobám v krizových situacích se také zabývá Mezinárodní federace Červeného kříže a Červeného půlměsíce- *IFRC*.

3.3.3 Spolupráce UNHCR s nevládními neziskovými organizacemi

Důležitou složkou celkové pomoci uprchlíkům a lidem v podobné situaci je spolupráce s nevládními neziskovými organizacemi. Tato činnost spočívá ve společných projektech zaměřených na různé oblasti pomoci.

UNHCR pracuje v současnosti na projektech s více než 40 nevládními neziskovými organizacemi v mnoha zemích. Mezi největší patří Mezinárodní záchranný výbor (*IRC - International Rescue Committee*), který působí ve více než 20 zemích, Luteránská světová federace (*LDF-Lutheran World Federation*), OXFAM a CARE, které realizují projekty UNHCR v 9 zemích světa, Norská rada pro uprchlíky (*NRC-Norwegian Refugee Council*), Americký výbor pro uprchlíky (*ARC -American Refugee Committee*) a další.

UNHCR také v mnoha případech spolupracuje s nevládními neziskovými organizacemi a dárci na zabezpečování finančních zdrojů na obnovu a rozvoj v rámci dlouhodobých projektů pomoci, která je určena jak národnostní většině státu, tak uprchlickým komunitám v zemi. Podobně také pomáhá UNHCR i místním nevládním neziskovým organizacím poskytujícím právní poradenství s vyhledáváním sponzorů

a dárců tak, aby se mohly stát finančně nezávislými na UNHCR. Na úrovni státní, mezinárodní i globální spolupracuje UNHCR s mnohými organizacemi také na pořádání různých konferencí a osvětových kampaní.

Dohromady, v rámci obou typů výše popsaných partnerství (partnerství realizační a partnerství zaměřené na vyhledávání finančních zdrojů), spolupracuje UNHCR s 800 nevládních neziskových organizací na celém světě. Jejich činnost spočívá v poskytování okamžité podpory přímo v oblastech humanitárních krizí, služby zaměřené na zdravotní péči a výživu uprchlíků, dodávku pitné vody, podporu soběstačnosti a rozvoje, výstavbu a údržbu komunit, vzdělávání, v právním poradenství a dodržování lidských práv. Dále pomáhají dětem a ženám a účastní se řešení problémů životního prostředí. Nejužší spolupráce UNHCR s nevládními neziskovými organizacemi probíhá v oblasti okamžité pomoci v krizových situacích, a to hlavně rychlým rozmístěním kvalifikovaného personálu do oblastí humanitárních katastrof.

4. ČESKÁ AZYLOVÁ POLITIKA

4.1 Vývoj instituce azylu v České republice

Doba po druhé světové válce a nástupu komunistických režimů ve střední a východní Evropě je charakteristická svou izolovaností od ostatních částí Evropy a celého „západního“ světa. To v praxi znamenalo téměř nulový pohyb cizinců na našem území, odchod zde již žijících cizinců a vznik národnostně homogenní české společnosti. Doba totalitní vlády komunistické strany a s ní spojená nesvoboda, nedodržování základních lidských práv a pronásledování jakékoliv protivládní opozice udělala (nejen) z Československa zemi, jejíž občané po jejím opuštění mohli žádat úspěšně o azyl z politických důvodů a skutečně status uprchlíka získávali. Tak odešlo z České republiky v průběhu čtyř desetiletí více než půl milionu lidí a jen velmi malé procento těchto emigrantů se vrátilo.

Zlom v postavení Československa nastal po roce 1989, po pádu čtyřicetiletého komunistického režimu a přechodu od totalitní k demokratické společnosti. Nově vzniklá ČSFR se postupně stávala zemí, odkud lidé přestávali odcházet z politických důvodů a žádat o azyl v jiných zemích, naopak se začala u nás vytvářet zcela jiná situace, se kterou se nově společnost musela vypořádat, totiž příchod cizinců na naše území. Podle londýnských ustanovení²⁵ se ČSFR stala také

²⁵ V roce 1992 se v Londýně sešli ministři vnitra členských států EU v rámci diskuze o problematice evropské imigrační a azylové politiky. Viz kap.: Vývoj azylové a imigrační politiky EU.

„bezpečnou třetí zemí“²⁶. Díky své geografické poloze byla ČSFR a následně Česká i Slovenská republika spíše tranzitním územím, přes které cizinci přecházeli na cestě do bohatších západoevropských států. Ačkoliv se nejčastěji jednalo o tzv. ekonomické migranty, tzn. osoby, které neuprchají ze žádného, v Úmluvě uvedeného důvodu, pro který by směli požádat o azyl, ale důvodem jejich odchodu ze své země původu je zlepšení vlastní ekonomické situace; pokud někdo z těchto osob o azyl skutečně v některém evropském státě zažádal, mohl být vrácen na naše území. Kromě těchto lidí, tzn. ekonomických migrantů však začali do ČR přicházet i lidé, žádající u nás o azyl, oběti tzv. nucené migrace. Tito lidé své domovy opustit nechtěli, byli k tomu vnějšími okolnostmi donuceni.

Z tohoto důvodu bylo, vzhledem k chybějící azylové politice, nutné začít tento problém řešit. Již v roce 1990 byly zřízeny první uprchlické tábory při Ministerstvu vnitra ČSFR. V rámci stejného úřadu byl vytvořen Úřad zmocněnce vlády pověřeného řešením uprchlické otázky, který byl později přeměněn na Sekci pro otázku uprchlíků Federálního ministerstva vnitra. Po vzniku samostatné České republiky byl tento úřad vystřídán Odborem pro uprchlíky, nahrazen později Odborem azylové a migrační politiky.

Otázky migrace, azylu a pobytu cizinců v České republice spadají v současnosti, jak již bylo uvedeno, pod Ministerstvo vnitra ČR,

²⁶ Bezpečná třetí země je ta, kde nehrozí žadateli o azyl žádné v Úmluvě zmiňované nebezpečí a kde byl fyzicky přítomen v době před podáním žádosti o azyl v jiné zemi. Zdroj: *Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001. s. 132.

konkrétně pod Odbor azylové a migrační politiky (OAMP). Tento odbor je řízen prvním náměstkem ministra vnitra, PhDr. Tomášem Haišmanem. Do kompetence OAMP spadá poměrně široké pole působnosti, jako ochrana státních hranic, vstup a pobyt cizinců na území ČR, ochrana uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, azylová politika, integrace azylantů a správa uprchlických zařízení v České republice. Dále má za úkol zastupovat Ministerstvo vnitra při stížnostech žadatelů proti rozhodnutí ve správním řízení o azylu, účastní se humanitárních programů týkajících se migrace a kontroluje otázky Schengenské spolupráce. Činnost OAMP v otázkách uprchlictví a azylu se řídí v první řadě mezinárodními smlouvami, které jsou začleněny do českého právního řádu.

Vedle těchto státních orgánů začala u nás v této problematice působit celá řada nevládních organizací. Buď šlo o již existující organizace, které se touto problematikou začaly zabývat (Česká katolická charita, Český červený kříž atd.), nebo vznikaly nové. Mezi ně patří např. Sdružení občanů zabývajících se emigranty (SOZE), Poradna pro uprchlíky Českého helsinského výboru nebo Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU). Činnost všech těchto organizací od počátku podporovala a důležitou roli hrála pražská kancelář UNHCR, založená v Praze v roce 1992.

4.2 Vývoj českého azylového práva

Zřízením Sekce pro otázku uprchlíků při Ministerstvu vnitra ČSFR byla sice částečně vyřešena otázka organizace pobytu cizinců u nás, bylo však třeba ještě řešit vytvoření právních norem a předpisů pro

účinné řešení případné legalizace jejich pobytu. Součástí toho bylo i přijetí důležitých a pro azylové právo základních mezinárodních smluv o ochraně uprchlíků.

V první řadě se tedy jedná o již zmíněnou Úmluvu o právním postavení uprchlíků z roku 1951²⁷, Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z roku 1967²⁸, Úmluva o právech dítěte z roku 1989²⁹ a Úmluva o ochraně základních lidských práv a svobod³⁰, ke kterým přistoupila ČSFR v listopadu 1991 vyslovením souhlasu Federálního shromáždění ČSFR. Listiny o přístupu byly uloženy v listopadu 1992 u generálního tajemníka OSN. Úmluva vstoupila v platnost na našem území dle článku 43 odstavce 2 24. února 1992 a Protokol podle článku VIII odstavce 2 26. listopadu 1992³¹. To bylo v roce 1993 oběma, po rozpadu ČSRF nově vzniklými zeměmi opětovně potvrzeno.

V České republice je základním právním předpisem na ochranu lidských práv Listina základních práv a svobod³², která je nedílnou součástí Ústavy ČR. Právo na azyl se objevuje v čl. 43 tohoto dokumentu.³³

²⁷ Zákon č. 208/1993 Sb.

²⁸ Zákon č. 208/1993 Sb.

²⁹ Zákon č. 104/1991 Sb.

³⁰ Zákon č. 209/1992 Sb.

³¹ Zdroj: Sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. Zákon č. 208/1993 Sb. ze dne 26.11.1991

³² Zákon č. 2/1993 Sb. Listina základních práv a svobod

³³ „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se

Kromě mezinárodních smluv a úmluv se česká azylová politika řídí vnitrostátními normami a zákony. V lednu 1990 byl Federálním shromážděním přijat nový zákon o uprchlících č. 498/1990 Sb., který položil základ nové azylové politiky země. Po rozpadu federace potvrdila Česká republika své přistoupení k Úmluvě o uprchlících z roku 1951 a Protokolu z roku 1967 a potvrdila také platnost zákona o uprchlících. Důležitým předpisem je zákon č.325/1999 Sb. o azylu³⁴, ve znění pozdějších předpisů, který spolu se zákonem 283/1991 Sb. o Policii ČR v podstatě nahradil původní zákon o uprchlících, a který byl opakovaně novelizován v rozmezí let 2002-2004. Český azylový zákon se vztahuje na širší skupinu lidí než výhradně na uprchlíky podle Úmluvy, azyl může být navíc udělen v případě slučování rodin nebo z humanitárních důvodů.

Dále se této problematice týká zákon č.326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území ČR, který nahradil původní zákon č.123/1993 o pobytu cizinců na území ČR. V neposlední řadě jsou to zákon č.359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí, zákon o dočasné ochraně nebo zákon o správním řízení.

základními lidskými právy a svobodami." Zdroj: Článek 43 zákona č.2/1993 Sb. Listiny základních práv a svobod

³⁴ Zákon č.325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky ve znění pozdějších předpisů.

4.3 Azylové řízení v České republice

Správní řízení začíná prohlášením cizince o úmyslu požádat o azyl na území České republiky.³⁵ To musí udělat nejpozději do 7 dnů ode dne, kdy byl o této možnosti informován. Cizinec má pak povinnost dostavit se do 24 hodin do přijímacího zařízení (pokud není hospitalizován či ve vězení) a podstoupit identifikační úkony včetně odebrání otisků pro systém EURODAC, podrobit se lékařské prohlídce a odevzdat cestovní doklady. Dále musí žadatel požádat o azyl na příslušném tiskopise. Důležitou součástí žádosti je samozřejmě důvod odchodu cizince ze země původu. Tyto důvody jsou potom pečlivě prověřovány. Celé řízení je vedeno v cizincově rodném jazyce nebo s jeho souhlasem v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět a náklady na tlumočníka hradí stát. Potom je přemístěn do pobytového střediska pro uprchlíky a tam čeká na rozhodnutí, které by mělo Ministerstvo vnitra ze zákona učinit do 90 dnů. V případě negativního rozhodnutí může do 15 dnů podat žadatel žalobu ke krajskému soudu v místě hlášeného pobytu. Místo svého pobytu si může vybrat, může bydlet v soukromí nebo v pobytovém zařízení, druhou možnost volí z finančních důvodů většina z nich. Pokud je žadatelova žaloba

³⁵ „Cizinec je oprávněn učinit prohlášení o azylu a) policii 1. na hraničním přechodu, 2. v přijímacím středisku, 3. na odboru cizinecké a pohraniční policie, 4. v zařízení na zajištění cizinců, nebo b) ministerstvu, je-li hospitalizován ve zdravotnickém zařízení nebo vykonává vazbu nebo odnětí svobody.“ Zdroj: zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, Hlava II., § 3a.

zamítnuta, má cizinec právo podat kasační³⁶ stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Všechna tato odvolání mají odkladný účinek, v této době je povinností státu zajistit žadateli ubytování, stravu, zdravotní péči, hygienické potřeby apod.; mimo jiné mají také žadatelé nárok na kapesné, které činí 12 Kč na 1 den, právo na kurzy českého jazyka³⁷ a děti právo na školní docházku³⁸.

4.3.1 Azylová zařízení u nás

V České republice jsou tři druhy azylových zařízení, tak, jak jsou popsány v zákoně o azylu. V první řadě se jedná o přijímací středisko, kde má cizinec povinnost pobývat po určitou dobu, zde dochází k jeho identifikaci, lékařské prohlídce a je držen po nějakou dobu v karanténě. V České republice jsou dvě přijímací zařízení, a to na letišti Praha - Ruzyně a v obci Vyšní Lhoty na Moravě. V tomto zařízení pobývá cizinec asi 2 - 3 týdny a tady také podává svou žádost o azyl.

Následně je převezen do pobytového střediska, kde pobývá po dobu do právního rozhodnutí ve věci udělení či neudělení azylu nebo do přerušení řízení. Toto zařízení může žadatel opustit a pobývat v soukromí, pokud je mu to ministerstvem vnitra povoleno. Pobytová střediska v ČR se nachází v obcích Zastávka u Brna, Červený Újezd,

³⁶ Na základě kasační stížnosti může být rozhodnutí krajského soudu buď potvrzeno či nepotvrzeno, nikoli pozměněno.

³⁷ Pokyn č.13 821/1995-21 k zajištění kurzů českého jazyka

³⁸ Pokyn č.18 063/1996-21 ke vzdělávání cizinců

Bělá pod Bezdězem, Kostelec nad Orlicí, Havířov, Seč, Zbýšov u Rosic, Stráž nad Ralskem, Kašava a Bruntál.

Třetím typem azylového zařízení je integrační azylové středisko, které slouží k přechodnému ubytování cizinců, kterým byl v ČR azyl udělen. Tato střediska jsou v Jaroměři, Zastávce u Brna, Předlicích a v Hošťce.

Všechna azylová zařízení spadají pod Ministerstvo vnitra ČR, pod Správu uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR.³⁹

4.4 Žadatelé o azyl v České republice

Od roku 1990 do poloviny roku 2005 požádalo o azyl v České republice přes 80 tisíc lidí.

Žadatelé o azyl přicházejí do ČR z různých zemí v závislosti na válečné konflikty, změny režimů nebo prostě trvale neřešené problémy občanského násilí nebo porušování lidských práv. Na počátku 90. let pocházely nejpočetnější skupiny žadatelů o azyl v ČR z Rumunska, Bulharska a Arménie. Mimo to přicházely i menší skupiny např. z Vietnamu a Angoly. Od poloviny 90. let začalo na území ČR přibývat žádostí občanů Afghánistánu. Nejvíce jich bylo podáno v roce 1999, a to přesně 2312 žádostí. Tento trend se ale mění v roce 2001, kdy nejvíce žadatelů u nás přichází z Ruska (nejpočetnější skupina přišla v roce

³⁹ Více informací na: SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. URL: <<http://www.suz.cz>>.

2003, což bylo 5016 osob), Ukrajiny a Moldavska. Od roku 2002 je také poměrně značný počet žádostí občanů Slovenské republiky⁴⁰.

Od počátku roku 1990 do září 2005 byl azyl v České republice udělen 2809 osobám, což je přibližně 3,5% z celkového množství podaných žádostí. Procentuálně nejvyšší počet přijatých azylantů byl v roce 1991, kdy z 2226 podaných žádostí bylo kladně rozhodnuto o udělení azylu v 776 případech, což je téměř 35%. Naopak nejmenší podíl kladných rozhodnutí byl v roce 2001, kdy z 18 083 žádostí byl udělen azyl pouze 83 osobám, což je pouze 0,46% ze všech podaných žádostí⁴¹.

Nejvíce uprchlíků v ČR pochází z Rumunska (474, 22% celkového počtu), 270 z Afghánistánu, 216 z Ruska, přes sto z Vietnamu, Arménie a Iráku.⁴²

Dalším způsobem pomoci lidem, kteří utíkají před nějakým problémem z vlastní země je možnost poskytnutí dočasné ochrany. Legislativně je řešen tento způsob zákonem č. 221/2003 Sb. ze dne 26. června o dočasné ochraně cizinců. Podle tohoto zákona se dočasná ochrana vztahuje na lidi, kteří hromadně opustili zemi, které jsou občany. Důvodem bývají jednak válečné konflikty nebo násilí, jednak živelné pohromy. Po pominutí tohoto nebezpečí se tito lidé vracejí

⁴⁰ Viz Příloha č. 4. Zdroj: SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. [cit.30.10.2005]. URL: <<http://www.suz.cz/graf.html>>.

⁴¹ viz Příloha č. 5: Počet žadatelů, kterým byl azyl v ČR udělen v období 1990- září 2005.

⁴² Zdroj: MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. URL: <http://www.mv.cz/2003/odbor/oamp/statis04/6pr04_odbor_info.html>.

domů, nebo, cítí-li se stále ve vlastní zemi ohroženi, žádají individuálně o azyl.⁴³

V České republice byla pomoc v podobě dočasné ochrany poskytnuta občanům ze zemí bývalé Jugoslávie.

5. UNHCR V ČESKÉ REPUBLICE

5.1 Působení UNHCR u nás

Kancelář UNHCR byla v České republice, v Praze, založena roku 1992 v důsledku přistoupení České a Slovenské federativní republiky k Úmluvě (1951) a zároveň k Protokolu (1967) v roce 1991 a v souvislosti s vytvářením nové legislativy v otázkách azylu. Úkolem regionální pobočky UNHCR v Praze je posouzení způsobu zacházení vlády s uprchlíky, zajištění spravedlivého azylového řízení a pomoc při případném soudním odvolání žadatelů. Poskytuje tedy poradenství jak žadatelům - žalobcům, tak i jednotlivým soudním instancím, což je Vrchní soud a od roku 2003 i Krajské soudy, které posuzují azylová odvolání v druhé instanci. Další otázkou, kterou se pražská UNHCR (jako každá regionální kancelář tohoto úřadu) zabývá, je dodržování státem přijatých mezinárodních úmluv a smluv o postavení uprchlíků. Mimo jiné také poskytuje žadatelům a uprchlíkům právní a sociální poradenství a ve spolupráci s jinými vládními i nevládními organizacemi se jim snaží pomoci s jejich integrací do majoritní společnosti. Pražská

⁴³ Zdroj: Zákon č. 221/2003 Sb. ze dne 26. června 2003 o dočasné ochraně cizinců.

kancelář navíc slouží jako centrální pobočka pro romskou otázku ve střední Evropě.⁴⁴

5.2 Spolupráce s vládou ČR

Jak již bylo výše zmíněno, UNHCR je mezinárodní organizace, původně nevládní, spolupracující však velmi úzce s národní vládou. Hlavním důvodem, proč není UNHCR čistě nevládní organizací je část finančních zdrojů, získávaných právě od vlády v České republice. Například v roce 2002 dostal UNHCR na financování programů v zahraničí od Vlády ČR necelé dva miliony Kč, o rok později již přes 3 miliony a v roce 2004 téměř 10 milionů Kč. Z této částky jde ročně 300 000 Kč na činnost pobočky UNHCR v České republice.⁴⁵ Po stránce právní se však řídí svými vlastními normami a principy, které jsou určeny mezinárodním právem. Činnost UNHCR je tedy nezávislá na rozhodnutí vlády. Hlavní aktivitou tohoto úřadu je zajistit kvalitní pomoc a ochranu uprchlíkům žádajícím o azyl v ČR. UNHCR se také v případě nutnosti zapojuje do legislativního procesu účastí při projednávání příslušných zákonů.

UNHCR spolupracuje hlavně s Ministerstvem vnitra ČR, jmenovitě s Odborem azylové a migrační politiky ČR, dále s kanceláři

44 Zdroj: UNHCR. [online]. [cit. 7.10.2005]. URL: <<http://www.unhcr.cz/partners.htm>>.

45 Viz Příloha č. 7: Seznam příspěvků České republiky do rozpočtu UNHCR v letech 2002-2004. Zdroj: UNHCR. [online]. [cit. 10.11.2005]. URL: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/donor_cz_unhcr_cz.doc>.

veřejného ochránce práv, zmocněncem vlády pro lidská práva nebo odborem pro lidská práva při Ministerstvu zahraničních věcí ČR.

Dalším státním partnerem je specializovaný útvar Policie ČR, Služba cizinecké a pohraniční policie ČR, která zasahuje v případech ohrožení či nelegálního jednání souvisejícího se státními hranicemi. Důležitou otázkou je také problematika zaměstnávání cizinců v ČR, otázka volného pohybu osob přes naše státní hranice a výběr zahraničních pracovníků. V těchto oblastech spolupracuje UNHCR s Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR.

Popis spolupráce Ministerstva vnitra ČR a UNHCR v ČR je popsána v azylovém zákoně České republiky⁴⁶, přesně v Hlavě VI, § 36-§ 40. Na požádání musí například ministerstvo informovat o počtu zahájených řízení, umožnit nahlédnout do spisu účastníka řízení, umožnit účast při pohovorech a ústních jednáních nebo kdykoliv navázat kontakt s účastníkem jednání. Stejné právo, tedy kontakt s UNHCR má i žadatel. Také jsou UNHCR předávány veškerá rozhodnutí v azylových řízeních.

Způsob a pravidla spolupráce vlády České republiky a Úřadu UNHCR upravuje *Dohoda o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice*.⁴⁷ Dohoda se skládá z 11 článků:

Článek I. vytyčuje definice potřebné pro účely této Dohody.

⁴⁶ Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu ve znění pozdějších předpisů

⁴⁷ Dohoda mezi Vládou České republiky a Úřadem Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (UNHCR) o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice ze dne 8. února 2000, dále jen „Dohoda“. Zdroj: UNHCR. [online]. [cit. 4.10.2005]. URL: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/dohoda_unhcr_vlada.doc>

Článek II. vysvětluje účel Dohody, čímž je stanovení základních podmínek spolupráce, při kterých bude úřad UNHCR vykonávat svou činnost mezinárodní ochrany.

Článek III. vytyčuje dokumenty, kterými se spolupráce řídí, tedy Úmluvu o postavení uprchlíků (1951), Protokol o uprchlících (1967) a Statut UNHCR přijatý Valným shromážděním OSN dne 14. prosince 1950. Dále zajišťuje personálu UNHCR volný přístup k uprchlíkům a zabezpečuje spolupráci na vládních projektech pro uprchlíky.

Článek IV. umožňuje UNHCR vytvoření kanceláře v hostitelské zemi.

Článek V. podobně umožňuje UNHCR zajistit si v hostitelské zemi potřebný personál, přičemž vláda bude o něm bude dostatečně informována.

Článek VI. zajišťuje UNHCR různé náležitosti důležité pro humanitární programy, jako např. finanční pomoc, vyhledání kancelářských nebo ubytovacích prostor pro zaměstnance UNHCR nebo osvobození od některých poplatků.

Článek VII. zabezpečuje UNHCR a jeho personálu výsady a imunity dle Úmluvy o výsadách a imunitách OSN (přijato ČR 1.1.1993).

Článek VIII. oznamuje vládě jména všech úředníků UNHCR a osob, které s úřadem spolupracují.

Článek IX. určuje podmínky, kdy se Generální tajemník může zříct imunity kteréhokoliv člena personálu OSN.

Článek X. popisuje řešení případného sporu mezi vládou a UNHCR. Jakýkoliv spor se má řešit jednáním, při neúspěchu stanoví každá zúčastněná strana svého rozhodce a ti si pak společně zvolí

třetího, který je předsedou. K přijetí rozhodnutí jsou potřeba hlasy dvou rozhodců.

V článku XI. pak následují obecná ustanovení.

Dohoda byla podepsána v Praze dne 8. února 2000. Vládu zastupoval Jan Kavan, tehdejší místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí a za UNHCR byla přítomna Sadako Ogata, tehdejší vysoká komisařka.

5.3 Spolupráce UNHCR s jinými organizacemi v České republice

UNHCR spolupracuje s mnoha jinými organizacemi nejen na mezinárodní úrovni, ale také kanceláře v jednotlivých zemích spolupracují v různých oblastech se svými regionálními partnery v rámci pomoci uprchlíkům na tom určitém území. Stejně tak i česká kancelář UNHCR má mnoho mezinárodních i národních, vládních i nevládních partnerů.

Jedněmi z těch nejdůležitějších jsou nevládní organizace. Práce těchto organizací a jejich pomoc uprchlíkům probíhá na mnoha úrovních, od pomoci žadatelům při azylovém řízení až po integraci do společnosti. Také zajišťuje psychologickou pomoc v tíživých životních situacích, jakou opuštění země původu a pobyt v nové zemi určitě je. Často organizuje speciální programy pro děti a ženy, snaží se o nové možnosti trávení volného času pro uprchlíky v uprchlických zařízeních a zajišťuje výuku českého jazyka. V podstatě se, na rozdíl od UNHCR, která se během azylového řízení snaží omezit přímý kontakt se

žadatelem, věnuje individuální klientské práci. Mezi největšími nevládními organizacemi spolupracujícími s UNHCR u nás jsou:

► **Poradna pro uprchlíky (PPU)**⁴⁸

Tato lidsko-právní organizace, zaměřená hlavně na cizince a uprchlíky na území ČR, vznikla v roce 2002 jako nástupce Poradny pro uprchlíky Českého helsinského výboru. Poskytuje bezplatné právní, sociální a psychologické poradenství, také zajišťuje výuku českého jazyka v uprchlických zařízeních, poradenství v dalším vzdělávání nebo asistenci při hledání zaměstnání. Mimo jiné se stará i o volnočasové aktivity nejen pro uprchlické děti. Sídli v Praze, je zakládajícím členem *Konzorcia nevládních organizací zabývajících se uprchlíky*⁴⁹ a členem mezinárodní organizace Evropské rady pro uprchlíky a exulanty (*ECRE-European Council on Refugees and Exiles*).

► **Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)**⁵⁰

Tato humanitární nevládní organizace vznikla v roce 1991. V současnosti uskutečňuje OPU dlouhodobý projekt UNHCR, který je zaměřen na sociální a právní poradenství, které UNHCR finančně podporuje. OPU pomáhá uprchlíkům v České republice, a podobně jako Poradna pro uprchlíky jim poskytuje právní a sociální poradenství a snaží se o nalezení pracovního uplatnění těchto lidí. Navíc je ale

⁴⁸Zdroj: PPU. [online]. [cit.26.10.2005]. URL: <<http://www.uprchlici.cz/cz/partneri.html>>.

⁴⁹Více informací na: <<http://uprchlici.ecn.cz/>>.

⁵⁰Zdroj: OPU. [online]. [cit.26.10.2005]. URL: <http://www.opu.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=1&Itemid=2&lang=cs>.

organizátorem vzdělávacích kurzů a odborných přednášek pro studenty středních a vysokých škol. Je také členem Konzorcia nevládních organizací zabývajících se uprchlíky a od roku 1995 i Evropské rady pro uprchlíky a exulanty - ECRE. Velmi úzce také spolupracuje se Sdružením občanů zabývajících se emigranty (SOZE).

► Poradna pro integraci (PPI)⁵¹

Vedle právního a sociálního poradenství se tato společnost zaměřuje hlavně na integraci cizinců do majoritní společnosti v České republice. Provozuje tzv. *komunitní centra* (Ústí nad Labem, Praha a Brno), kde se scházejí cizinci s místními lidmi a účastní se různých kurzů a aktivit, např. kurzů českého jazyka, prací na počítači, hudebních kurzů, doučování pro děti apod. Tato centra pozitivně přispívají ke společnému soužití a větší multikulturní toleranci.

► Centrum pro integraci cizinců (CIC)⁵²

CIC je další organizace zabývající se převážně integrací cizinců do společnosti a co nejlepším soužitím české společnosti s cizinci. Kromě uprchlíků pomáhá i cizincům s dlouhodobým či trvalým pobytem na území České republiky. Působí od roku 2003.

⁵¹ Zdroj: PORADNA PRO INTEGRACI. [online]. [cit.26.10.2005]. URL: <<http://www.p-p-i.cz/>>.

⁵² Zdroj: CENTRUM PRO INTEGRACI CIZINCŮ. [online]. [cit.26.10.2005]. URL: <<http://www.cicpraha.org/>>.

► Sdružením občanů zabývajících se emigranty (SOZE)⁵³

Kromě pomoci cizincům v oblasti právního, sociálního a psychologického poradenství poskytuje tato organizace i pomoc při integraci cizinců. Působí již od roku 1990, ale oficiálně byla ustanovena až v roce 1992. Má sídlo v Brně a působí tedy hlavně na území Moravy a Slezska. S UNHCR spolupracuje hlavně při hledání trvalých řešení při integraci nebo repatriaci cizinců. SOZE také provozuje vlastní ubytovací zařízení.

► Český helsinský výbor (ČHV)⁵⁴

ČHV je mezinárodní nevládní organizace pro lidská práva a je členem Mezinárodní helsinské federace pro lidská práva (IHF), která sídlí ve Vídni a slučuje helsinské výbory 39 zemí. ČHV sleduje stav lidských práv v ČR, zvláště u skupin, které jsou v této oblasti ohroženější než ostatní. Dále monitoruje zákonodárnou činnost týkající se občanských a lidských práv a poskytuje bezplatné právní poradenství. Český helsinský výbor (původně Československý helsinský výbor - Čs.HV) byl založen v roce 1988 a spolu s občanskou iniciativou Charta 77 a Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných (VONS) sledoval dodržování a porušování lidských práv v tehdejší ČSSR.

Založila ho skupina třiceti občanů v čele s prof. dr. Jiřím Hájkem, kteří se navzdory hrozbě pronásledování rozhodli vydávat a zveřejňovat

⁵³ Zdroj: SDRUŽENÍ OBČANŮ ZABÝVAJÍCÍCH SE EMIGRANTY. [online]. [cit. 26.10.2005]. URL: <<http://soze.hyperlink.cz/Web/index.htm>>.

⁵⁴ Zdroj: ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. [online]. [cit. 26.10.2005]. URL: <http://www.helcom.cz/cze/refc_cz.htm>.

svá stanoviska k nesouladu tehdejšího právního řádu a právní i politické praxe s přijatými mezinárodními principy lidských práv. Podobně jako Charta 77, tak i Čs.HV připomínal československým úřadům a představitelům, že je nutné tyto mezinárodní závazky plnit a v jejich principech demokratizovat stávající právní řád.

Když se koncem roku 1992 rozdělila ČSFR na dva státy, slovenský a český, rozdělil se i Čs.HV na Slovenský helsinský výbor a Český helsinský výbor.

► **Mezinárodní organizace pro migraci (IOM - International Organization for Migration)⁵⁵**

Je to mezivládní mezinárodní organizace s hlavním sídlem v Ženevě. Byla založena v roce 1951 a v současné době má 79 členských států. Kancelář IOM byla založena v roce 1999 i v Praze.

► **Konzorcium nevládních organizací pracujících s uprchlíky⁵⁶**

Konzorcium bylo založeno v roce 2000 v rámci tříletého projektu za účelem sladění práce nevládních organizací pracujících v oblasti pomoci žadatelům o azyl a uznaným uprchlíkům v České republice. Tento projekt byl financován z grantu Evropské iniciativy pro demokracii a lidská práva Evropské Komise (EIDHR).

⁵⁵ Více informací na: www.iom.cz.

⁵⁶ Zdroj: KONZORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ PRACUJÍCÍCH S UPRCHLÍKY. [online]. [cit.26.10.2005]. URL: <<http://www.uprchlici.ecn.cz/ouprchlicich.shtml>>.

6. AZYLOVÁ A MIGRAČNÍ POLITIKA EVROPSKÉ UNIE

6.1 Vývoj azylové politiky v Evropské unii

Evropská unie byla od počátku spíše jednotný hospodářský prostor, její povaha tedy byla převážně ekonomického charakteru. Až teprve s postupem doby se začala objevovat myšlenka větší integrace evropských států a harmonizace jejich zákonů a norem. Některé státní zákony a právní předpisy měly být sloučeny a povýšeny na úroveň mezinárodního práva. To se týkalo také společné evropské migrační a azylové politiky.

Evropské státy již po druhé světové válce začaly uplatňovat poměrně restriktivní azylovou politiku. I přes velký počet žadatelů o azyl jich bylo do bohatších evropských států přijato jen velmi málo. Jedinými momenty většího přijímání azylantů v Evropě bylo v 50. a 60. letech v souvislosti s maďarským povstáním v roce 1956 a okupací Československa v roce 1968.

Přesto se ale v této době do Evropy dostalo mnoho cizinců, hlavně v důsledku toho, že prosperující západoevropské státy zvaly cizince - pracovníky do svých zemí, aby pokryly velké množství volných pracovních míst. Nově příchozím se dostávalo dobrého přijetí a veškeré pomoci, kterou žádali. To se samozřejmě začalo měnit se stále větším počtem přicházejících lidí, od 70. let i z jiných částí světa, než jen Evropy. Situace se dále měnila na počátku 90.let. Přispěl k tomu pád „železné opony“, rozpad Sovětského svazu a rozsáhlý válečný konflikt v bývalé Jugoslávii. To vše podstatně zvýšilo počet migrujících osob, včetně uprchlíků žádajících v Evropě o azyl. K tomu se ještě přidal na

konci 90. let značný hospodářský pokles. Státy začaly velmi rychle reagovat na tyto změny tím, že ještě více omezily počty přijímaných cizinců a zpřísnily svou azylovou politiku.

Azylová a migrační politika členských států Evropské unie byla po dlouhou dobu pouze vnitrostátní záležitostí jednotlivých států, každý stát si tedy v závislosti na své konkrétní situaci vytvořil svůj vlastní systém přijímání cizinců na své území.

Diskuse na téma sjednocení a harmonizace evropského azylového práva začala v roce 1985 kdy byla v Lucemburském Schengenu uzavřena tzv. *první Schengenská dohoda*, podepsána 5 zeměmi - Belgií, Lucemburskem, Nizozemskem, Spolkovou republikou Německo a Francií. Touto dohodou měly být odstraněny kontroly osob při přechodu vnitřních hranic mezi těmito zeměmi, což mělo pomoci k odstranění překážek volného pohybu zboží a osob. Dále dohoda specifikovala policejní a justiční spolupráci mezi těmito státy, boj proti nelegální migraci, zločinu, ochranu osob a mimo jiné i pohyb cizinců v rámci tohoto prostoru.⁵⁷ Zásadním krokem k dokončení vnitřního trhu bylo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, který měl za cíl vytvořit vnitřní trh, jako prostor volného pohybu zboží, osob, služeb

⁵⁷ První Schengenská dohoda byla uzavřena mimo rámec EU a nepodléhala ratifikaci. V roce 1990 sjednalo 5 signatářských států z roku 1985 tzv. Schengenskou prováděcí úmluvu, která již vyžadovala ratifikaci a vstoupila v platnost v roce 1995. K Schengenské dohodě tedy dále přistoupily: Itálie (1990), Španělsko a Portugalsko (1991), Řecko (1992) a Rakousko (1995). Dánsko, Finsko, Švédsko a z nečlenských zemí Island a Norsko podepsaly v roce 1996 se „schengenskými“ státy dohodu o přidružení. Zdroj: HAD, M., PIKNA, B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Ústav mezinárodních vztahů. Ministerstvo zahraničních věcí. Praha 2001.

a kapitálu do 31. prosince 1992. Se zavedením volného pohybu osob v Evropě musely být však logicky řešeny i otázky související, jakými byly problémy přistěhovalectví, vízové politiky, azylové politiky a zvýšené kontroly na vnějších hranicích prostoru Schengenské dohody.

Integrační proces Evropského společenství pokračoval i na konci let 80. a na počátku let 90. Výsledkem mezivládních jednání byl vznik *Smlouvy o Evropské unii*, která byla podepsána v Maastrichtu (Nizozemsko) v únoru 1992 a vstoupila v platnost v lednu 1993 jako *Maastrichtská smlouva*. Ta prohloubila sjednocování EU nejen v otázkách ekonomických, ale i v mezivládní spolupráci jednotlivých států v otázkách justice a vnitřních záležitostí, což obsahovalo i sjednocování azylových a imigračních politik. Tato smlouva také stanovila současnou konstrukci EU, která je založena na tzv. třech pilířích. První z nich je tvořen třemi společenstvími - Evropským společenstvím uhlí a oceli, Evropským společenstvím a Evropským společenstvím pro atomovou energii. Je to nejvýznamnější část EU s vlastní legislativou a rozhodnutí této složky jsou závazná a nadřazená zákonům jednotlivých členských zemí. Základem těchto společenství je prostor bez vnitřních hranic a společná měna - euro. Druhý a třetí pilíř EU mají spíše charakter mezivládní spolupráce a mezinárodních režimů v určitých oblastech. Imigrační a azylová politika spadala podle Maastrichtské smlouvy do třetího pilíře⁵⁸.

V roce 1992 se v Londýně sešli ministři vnitra členských států EU, aby opět diskutovali o problematice evropské imigrační a azylové

⁵⁸ Zdroj: JANŮ, I.- ROZUMEK, M.: *Azylové právo: Pohled a role nevládních organizací*. Organizace pro pomoc uprchlíkům. Praha 2004.s. 5 - 6.

politiky. V tzv. Londýnských ustanoveních byl definován mimo jiné i důležitý pojem „bezpečné třetí země“. Je to země, kterou žadatelé překročili, přičemž jim tam nehrozí žádné pronásledování, ale kde nezažádali o azyl. Podle těchto ustanovení mohou být potencionální žadatelé do těchto zemí vráceni.

Dalším krokem ve slučování evropské azylové politiky byla Dublinská úmluva (Dublin I.), která byla sestavena v roce 1990, ale vstoupila v platnost až 1.9.1997. Dublin I. byl v roce 2003 částečně nahrazen Nařízením Rady (EU) č.343/2003, označované jako Dublin II. Dnes obě tato nařízení fungují současně. Jejich hlavním úkolem je zabývat se problematikou azylové procedury v EU, tedy určit kritéria a mechanismy posuzování žádostí o azyl. Jsou zde vymezeny termíny jako „odpovědná země“, což je první země, na jejíž území žadatel o azyl vstoupí a která je odpovědná za posouzení jeho žádosti, přičemž tato žádost nesmí být předána do jiných zemí. Žadatel tedy nemá právo vybrat si zemi, kde o azyl požádá a nemůže jí podávat ve více členských státech (tzv. *one-chance-only* princip). Dalším pojmem je „bezpečná země“, pod kterým se rozumí země původu uprchlíka, kde mu nehrozí nebezpečí pronásledování podle definic Ženevské úmluvy o uprchlících. Důležitou součástí smluv Dublinu I. a II. je nařízení, podle kterého je stát, který žádost o azyl zamítl, zodpovědný za to, aby žadatel opustil území všech členských států EU. Pro usnadnění tohoto nařízení byl v Evropě vytvořen systém porovnávání otisků prstů EURODAC, závazný pro všechny členské státy.⁵⁹

⁵⁹ Zdroj: HAD, M.-PIKNA, B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Ústav mezinárodních vztahů. Ministerstvo zahraničních věcí. Praha 2001.

Nejen o otázkách azylové politiky bylo diskutováno na mezivládních konferencích v letech 1996-1997, kde bylo rozhodnuto o pozměnění Smlouvy o EU, Smlouvy o ES a dalších aktů. Výsledkem těchto jednání byla tzv. *Amsterodamská smlouva*, která byla podepsána v říjnu 1997 a vstoupila v platnost 1. května 1999 po ratifikaci všemi členskými státy unie. Hlavními cíli Amsterodamské smlouvy bylo zjednodušit systém řízení EU, zvýšit efektivnost unie, zlepšit soudržnost členských států a umožnit rozšíření EU východním a jižním směrem. EU se má podle této smlouvy stát *Prostorem svobody, bezpečnosti a práva*. K tomu bylo potřeba přijmout mnohá opatření, jejichž klíčové body přijali zástupci členských států v Tampere (Finsko) v říjnu 1999.

Hlavními body ve vytváření společné azylové a migrační politiky jsou partnerství se zeměmi původu, společný evropský azylový systém, spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí a řízení migračních toků v Evropě. Ke splnění těchto předpokladů bylo stanoveno pětileté přechodné období, tedy do 1. května 2004. V rámci těchto změn byla do Smlouvy o založení Evropské unie zahrnuta nová hlava, tzv. Hlava čtvrtá, týkající se právě sjednocení vízové, přistěhovalecké a azylové politiky a otázek volného pohybu osob ze zemí EU. Také se touto smlouvou přesunula celá tato problematika ze třetího do prvního pilíře, čímž přestala být záležitostí pouze jednotlivých vlád, ale rozhodování připadlo do kompetence EU. V současnosti EU usiluje o vytvoření *Společného evropského azylového systému* (CEAS).⁶⁰

⁶⁰ Common European Asylum System. Zdroj: BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J.: *Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union*. Ejil 2004. at 358.

Dne 5.12. 2003 přijala Evropská rada Haagský program. Tento nový víceletý program s podtitulem „*Posílení svobody, bezpečnosti a práva v EU*“ by měl navázat na dosažené výsledky v oblasti spravedlnosti a vnitřních záležitostí v uplynulých pěti letech (od 1. května 1999 do 1. května 2004) a vytýčit nové cíle, které zohlední přijetí Ústavy EU.⁶¹

Mezi významné nevládní organizace, které se podílejí na tvorbě migračních směrnic Evropské unie, patří britské právnické sdružení ILPA (Immigration Law Practitioners' Association) a bruselské sdružení MPG (Migration Policy Group). V březnu roku 2000 byla publikována práce s názvem „Amsterdamské návrhy/navržené směrnice ILPA a MPG o imigraci a azylu“, která obsahovala šest směrnic: o azylu, o slučování rodin, o dlouhodobě pobývajících cizincích, o vízech a hraničních kontrolách, o vstupu nových migrantů do Evropy a o nelegálních imigrantech. Tyto návrhy jsou vůči cizincům velmi vstřícné, dokonce více, než jak o nich bylo diskutováno v Tampere.⁶²

⁶¹ Zdroj: MINISTERSTVO VNITRA ČR. [online]. [cit.1.11.2005]. URL: <<http://www.mvcr.cz/eunie/azyl.html>>.

⁶² Zdroj: ČIŽINSKÝ, P.: *Nevládní návrhy migračních směrnic EU*. [online]. [cit.20.10.2005]. URL: <<http://www.migraceonline.cz/>>.

6.2 Pohled UNHCR na současnou azylovou politiku Evropské unie

Dne 30. dubna 2004 se Rada EU shodla na Nařízeních Rady o žádostech o azyl⁶³, což je dohoda o společném azylovém systému Evropské unie. Tato dohoda určuje, kdo bude považován za uprchlíka nebo osobu, která potřebuje mezinárodní ochranu, a určí minimální standardy zacházení s těmito osobami a posuzování žádostí o azyl ve všech 25 členských státech. O jejich tvorbě, v rámci snah o společný azylový systém EU, bylo diskutováno již v Tampere v roce 1999. Cílem těchto nařízení bylo vybudovat takový systém, který bude plně respektovat právo cizince požádat o azyl ve státech EU a zahrnovat principy Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků.

Toto nově přijaté nařízení ale nebylo Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky přijato velmi kladně. Již během jednání o návrhu se snažili zástupci UNHCR změnit podobu tohoto dokumentu. Podle vyjádření UNHCR nesplňuje toto nařízení požadavky na vytvoření *prostoru svobody, bezpečnosti a práva* ve smyslu, v jakém o tom bylo diskutováno v Tampere, dokonce není ani v souladu s Ženevskou úmluvou o uprchlících. Podle nich vede tento postup v azylovém právu ne k nejvyšším možným standardům mezinárodní ochrany, ale naopak ke stále odmítavějšímu a uzavřenějšímu přístupu k žadatelům.

Velkým problémem tohoto dokumentu je omezená možnost vícetahového odvolání při rozhodnutí o neudělení azylu. UNHCR poukazuje na to, že v některých státech Evropské unie tvoří lidé, kterým byl udělen

⁶³ Asylum Procedures Directive

azyl až při soudním odvolání 30 až 60 procent všech uprchlíků. Je tedy důležité mít možnost opakovaného posouzení. Dalším sporným bodem je umožnění deportace žadatele zpět do země považované za „bezpečnou třetí zemi“, tedy země, kterou překročil aniž by v ní požádal o azyl, čímž prakticky dochází k úplnému znemožnění žádat o azyl ve státech EU. Je nutné totiž posoudit, zda tato země je určitě pro uprchlíka bezpečná a z jakého důvodu zažádal o azyl v jiné zemi.

Dne 29. ledna 2005 vyzval, v návaznosti na toto Nařízení Rady, tehdejší Vysoký komisař Ruud Lubbers státy EU k vytvoření lepších podmínek pro žadatele, zlepšení azylového systému a ochrany uprchlíků. Ačkoliv počty žadatelů v EU klesají, je třeba se podle UNHCR nadále této problematice věnovat, hlavně kvůli stále velkému počtu dlouhodobě neřešených problémů.⁶⁴

⁶⁴ Zdroje: STUURWOLD, H.: Statement for Delivery at the International Conference „Asylum and Migration, Policy and Practice, in the EU Accession countries“ in Prague on 5 and 6 June 2004: UNHCR's Views on Asylum Procedures in New Europe. Praha 2004.

UNHCR. [online]. [cit.21.11.2005]. URL: <<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=41fb93104>>.

EUROPEAN UNION: DELEGATION OF THE EU TO THE USA [online]. [cit.21.11.2005]. URL: <<http://www.eurunion.org/news/press/2004/20040069.htm>>.

6.3 Vstup České republiky do Evropské unie a jeho vliv na azylovou politiku

Již v roce 1993 se na summitu v Kodani v sešli představitelé vlád členských států a stanovili podmínky pro přijetí nových států do EU. Vstup byl podle těchto jednání podmíněn stabilitou institucí zajišťující demokracii v zemi, rolí zákonů a právních předpisů, dodržováním lidských práv v zemi, ochranou národnostních a jiných menšin, existencí fungující tržní ekonomiky a schopností převzít závazky vyplývající z členství v EU.

Česká republika podala žádost o přistoupení do EU v roce 1996 a v roce 1998 byla zahájena přístupová jednání. Hlavním dokumentem, který se týkal celého procesu přistoupení k EU byl *Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii*. Azylové a imigrační politiky se týkala část *Spravedlnost a vnitřní věci*, kam také spadala nutnost přijetí legislativy proti organizovanému zločinu, kontroly vnějších hranic EU nebo postupná harmonizace vízové politiky jednotlivých členských států. Na summitu v Kodani, který se konal 13. prosince 2002 byla tato jednání ukončena. Česká republika spolu s dalšími kandidátskými zeměmi vstoupila do EU 1. května 2004, čímž se Evropská unie k tomuto dni rozšířila o 10 nových členských států.

Tomu samozřejmě předcházela mnohá jednání a hlavně sjednocování právních předpisů, ekonomik a přístupů jednotlivých států k různým problematikám, což samozřejmě souviselo i s adaptací evropských zákonů týkajících se azylové a imigrační politiky. To znamenalo přijetí přes 80 tisíc stran zákonů evropského *acquis*, týkajícího se volného pohybu osob (*acquis Schengenu*) a imigrační a

azylové politiky. Stanovisko ČR k těmto otázkám bylo obsaženo v Pozičním dokumentu, který hodnotil momentální stav příprav pro vstup do EU. Uváděl, že vzhledem k přijetí nového zákona o pobytu cizinců na území ČR a nového azylového zákona, oba s účinností od 1. ledna 2000, jsou v českém právním systému obsaženy základní principy azylového a imigračního práva EU.⁶⁵

Hlavní část sjednocování evropské a české azylové politiky spadá pod Ministerstvo vnitra České republiky. Velkým problémem, který muselo řešit je stanovení samotné imigrační politiky státu a přístupu k cizincům, převážně ze zemí, které nejsou členy EU. V návaznosti na evropské právo se přístup k cizincům stává stále restriktivnější. Naopak je větší důraz kladen na integraci uprchlíků u nás a na dobré vztahy mezi domácím a nově příchozím obyvatelstvem. Dále je nutné harmonizovat vízovou politiku, proces udělování víz a kontrolu osob na hranicích. Důležitým podnikem je také zapojení České republiky do schengenského prostoru. Proto Ministerstvo vnitra usiluje o připravení komplexního projektu pro existenci národního schengenského informačního centra.⁶⁶

Vzhledem k přistoupení České republiky k Evropské unii bylo také nutné začlenit do českého právního systému, a to samozřejmě nejen v oblasti migrační a azylové politiky země, nařízení a předpisy

⁶⁵ Zdroj: HAD, M., PIKNA, B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*. Ústav mezinárodních vztahů. Ministerstvo zahraničních věcí. Praha 2001.s. 83- 86.

⁶⁶ Information and Cooperation Forum Final Report. Zdroj: ECONNECT. [online]. [cit.20.11.2005]. URL: <http://aa.ecn.cz/img_upload/9e9f2072be82f3d69e3265f41fe9f28e/Information_and_Cooperation_Forum___final_report.doc>.

platné pro celou EU. Proto také harmonizace českého práva s evropským stále probíhá.

Poslední novela zákona č. 325/1999 o azylu je z února 2005 a má nabýt účinnosti k 1. lednu 2006. Tato novela je v souladu se Směrnicí Rady 2003/9/ES z 27. ledna 2003 stanovující minimální normy pro přijímání žadatelů o udělení azylu, dále se Směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny a nařízením Rady č.343/2003 z 18 února 2003, který stanovuje kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém ze členských států.⁶⁷

Vztah mezinárodních smluv a českého právního řádu upravoval článek 10 Ústavy ČR⁶⁸: „*Ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.*“⁶⁹ Tento článek se však vztahoval pouze na mezinárodní smlouvy omezeného charakteru, tedy pouze z oblasti lidských práv. V souvislosti se vstupem do EU a novelizací Ústavy ČR k 1. červnu 2002⁷⁰ však bylo potřeba tento článek upravit. Byl tedy rozšířen o podmínky, které musí být splněny pro zařazení mezinárodní smlouvy do českého právního řádu. To znamená, že např. před samotnou ratifikací smlouvy musí

⁶⁷ Zdroj: Materiál Ministerstva vnitra ČR: *Správa uprchlických zařízení*. Datum a místo vydání neuvedeno.

⁶⁸ Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶⁹ Zdroj: Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, článek 10

⁷⁰ Ústavní zákon č.395/2001 Sb. Ze dne 18.října, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., tzv. Euronovela Ústavy České republiky.

vyslovit Parlament ČR k ratifikaci mezinárodní smlouvy souhlas, musí být vyhlášena ve sbírce mezinárodních smluv, čímž se stane všem přístupná a závazná pro všechny vnitrostátní orgány. Také u ní musí proběhnout předběžná kontrola ústavnosti, kterou provádí Ústavní soud⁷¹.

⁷¹ Zdroj: LUKÁŠEK, L. JUDr. Ing. Mgr.: Euronovela Ústavy je dalším pokusem o narovnání nedůstojného postavení mezinárodního práva v českém právním prostředí. www.ipravnik.cz [online]. [cit. 4.10.2005] URL: <<http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/lkpplainnews/611FB9ECF79DDA94C1256FE800411E3E>>.

ZÁVĚR

Téma migrace a uprchlictví je jedno z nejdiskutovanějších témat v současné Evropě. Je to otázka, kterou řeší nejen každý stát sám o sobě, ale diskuze o této problematice se týká celé Evropské unie.

Evropa se stále častěji potýká s problémy přistěhovalectví. Domácí obyvatelstvo vnímá příchod cizinců do Evropy poměrně negativně. Důvodem toho může být pocit z ohrožení vlastní kultury, strach z nedostatku pracovních příležitostí pro domácí obyvatele z důvodu příchodu levnějších pracovních sil nebo prostě nedostatek určité tolerance k jinakosti. Ať již jsou tyto důvody k ne zcela pozitivnímu přijetí přistěhovalců oprávněné či nikoli, je jasné, že i sami nově příchozí k těmto problémům přispívají, zejména neochotou integrovat se v nové zemi (alespoň na úrovni zvládnutí jazyka země a schopnost vzdělávat mladší generace) a zvýšenou kriminalitou. Tyto a jiné problémy, jak již bylo řešeno, prohlubují negativní veřejné mínění o cizincích a imigraci do Evropy vůbec a vedou ke snahám o přísnější imigrační politiku.

Problémem je ale rozlišování těchto migrantů. Je třeba si uvědomit, co tyto lidi přimělo k opuštění své země původu a k příchodu do nové. Snahy omezit ilegální příchod tzv. ekonomických migrantů do států EU o se bohužel projevily i v počtu přijímání ohrožených skupin lidí, kterými jsou uprchlíci, kdy podle nových Nařízení Rady EU nemají v podstatě cizinci ani možnost o azyl v Evropské unii požádat a status uprchlíka jich dostane jen velmi malé procento. Otázkou je, proč země s finančními možnostmi přijímat uprchlíky a poskytnout jim ochranu, jakými země EU bezpochyby jsou, jsou daleko uzavřenější a v posuzování žádostí o azyl mnohem přísnější než některé mnohem

chudší země. Mezi země s nejpočetnějšími skupinami uprchlíků patří např. Etiopie, Súdán, Keňa, Alžírsko, Indie nebo Čína. Naopak evropské státy počty přijímaných cizinců neustále snižují.

UNHCR hodnotí celkově imigrační a azylovou politiku Evropské unie jako nedostatečně vstřícnou k uprchlíkům a snaží se do určité míry tento odmítavý postoj vyvážit, ať už představováním této problematiky širší veřejnosti, nebo jednáním s vládními orgány.

Podobně jako každá regionální kancelář UNHCR ve státech Evropské unie se i pobočka v České republice snaží, a to již od roku 1993, o zajištění standardů zacházení s uprchlíky tak, jak jsou popsány v Ženevských úmluvách. Význam této činnosti spočívá v poradenských službách, sledování konkrétní situace v České republice a koordinace nevládních neziskových organizací, působících v této oblasti. V současnosti se nejvíce věnuje harmonizaci evropské a české azylové politiky.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- BYRNE, R., NOLL, G., VEDSTED-HANSEN, J.: *Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union*. EjiL 2004.
- ČEPELKA, Č., JÍLEK, D.- ŠTURMA, P.: *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Brno 1997.
- Fakta a čísla OSN: Základní údaje o Organizaci spojených národů*. Informační centrum OSN v Praze. New York-Praha 2002.
- HAD, M., PIKNA, B.: *Druhý a třetí pilíř Evropské unie. Ústav mezinárodních vztahů*. Ministerstvo zahraničních věcí. Praha 2001.
- HAD, M., URBAN, L.: *Evropská společenství: První pilíř EU. Ústav mezinárodních vztahů*. Ministerstvo zahraničních věcí. Praha 2000.
- HOUSKOVÁ, H., PODLEŠÁK, J.: *Světové dějiny XX. století*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Pedagogická fakulta. Katedra filozofie a sociologie. České Budějovice 1993.
- Human Rights and Democratization in the Czech Republic: Implementation of the Helsinki Accords*. Commission on Security and Cooperation in Europe. Washington DC 1994.
- Charta Organizace spojených národů a Statut Mezinárodního soudního dvora*. Informační centrum OSN v Praze. Praha 2002.
- JANŮ, I., ROZUMEK, M.: *Azylové právo: Pohled a role nevládních organizací*. Organizace pro pomoc uprchlíkům. Praha 2004.
- JÍLEK, D.: *Stručný nástin univerzálních mezinárodních organizací*. Masarykova univerzita v Brně. Právnická fakulta. Brno 1993.

- Kapitoly z multikulturní tolerance: Soubor vybraných příspěvků a cvičení.*
Edice Člověk a jeho práva. Svazek 17. SVLP EIS UK. Praha 2002.
- Kapitoly z multikulturní tolerance II.: Soubor vybraných příspěvků a cvičení.* Edice Člověk a jeho práva. Svazek 18. SVLP EIS UK. Praha 2002.
- 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
- SUBHAN, A., LAVENEX, S.: *Migration and Asylum in Central and Eastern Europe.* European parliament. Directorate General for Research. Brussels 1999.
- STUURWOLD, H.: *Statement for Delivery at the International Conference „Asylum and Migration, Policy and Practice, in the EU Accession countries“ in Prague on 5 and 6 June 2004: UNHCR's Views on Asylum Procedures in New Europe.* Praha 2004.
- Ochrana uprchlíků: Průvodce mezinárodním uprchlickým právem.* Meziparlamentní unie ve spolupráci s Úřadem Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Praha 2001.
- PEČENKA, M., LUŇÁK, P., et al.: *Encyklopedie moderní historie.* 3.vydání. Libri. Praha 1999.
- The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action.* UNHCR. Oxford University Press. New York 2000.
- Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ze dne 18.října 2001, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Uprchlíci a migrace: Sborník přednášek SOZE. Vzdělávací nadace Jana Husa. Brno 1997.

Všeobecná deklarace lidských práv. Informační centrum OSN v Praze. Praha 2002.

WAIŠOVÁ, Š.: *Mezinárodní organizace a režimy ve středovýchodní Evropě. Eurolex Bohemia. Praha 2003.*

Zákon 208/1993 Sb. Přepis Úmluvy o postavení uprchlíků (Ženeva, 1951) ve Sbírce zákonů ČR, účinný od 26.11.1991.

Zákon 208/1993 Sb. Přepis Úmluvy o postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ve Sbírce zákonů ČR ze dne 26. listopadu 1991

Zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky.

Zákon č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992, Listina základních práv a svobod.

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

Zákon č. 326/1999 Sb. ze dne 30 listopadu 1999 o pobytu cizinců na území ČR ve znění pozdějších předpisů.

2002 Statut Report on Migration in the Territory of the Czech Republic. Ministerstvo vnitra ČR. Prague 2003.

SEZNAM POUŽITÝCH INTERNETOVÝCH ZDROJŮ

ČESKÝ HELSINSKÝ VÝBOR. [online]. URL: <www.helcom.cz>.

Dohoda mezi vládou České republiky a Úřadem Vysokého komisaře

Organizace spojených národů pro uprchlíky o právním postavení UNHCR a jeho personálu v České republice ze dne 8.února 2000. [online]. [cit.2005-10-07]. URL: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/dohoda_unhcr_vlada.doc>.

ECONNECT. [online]. URL: <<http://ecn.cz>>.

EUROPEAN UNION: DELEGATION OF THE EU TO THE USA. [online]. [cit.21.11.2005]. URL:

<<http://www.eurunion.org/news/press/2004/20040069.htm>>.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. [online]. URL: <<http://iom.cz>>.

KONZORCIUM NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ. [online]. URL:

<<http://uprchlici.ecn.cz/>>.

LUKÁŠEK, L. JUDr. Ing. Mgr.: Euronovela Ústavy je dalším pokusem o narovnání nedůstojného postavení mezinárodního práva v českém právním prostředí. www.ipravnik.cz [online] URL: <<http://www.ipravnik.cz/ipravnik/ipravnik.nsf/lkpplainnews/611FB9ECF79DDA94C1256FE800411E3E>>.

MIGRACE ONLINE. [online]. [cit. 28.10.2005]. URL:

<<http://www.migraceonline.cz/abc.shtml>>.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. URL:

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

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. [online].

URL: <<http://www.mzv.cz/>>.

ORGANIZACE PRO POMOC UPRCHLÍKŮM. [online]. URL:

<www.opu.cz>.

PORADNA PRO UPRCHLÍKY. [online]. URL: <www.uprchlici.cz>.

SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. URL:

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

UNHCR. [online]. URL: <<http://www.unhcr.ch/>>.

UNHCR. [online]. URL: <<http://www.unhcr.cz/>>.

PŘÍLOHY

Příloha č.1: ODHADY POČTU OSOB, KTERÉ SPADAJÍ DO MANDÁTU

UNHCR [podle kontinentu]

Kontinent	Celkový počet k 1. lednu 2004*	Celkový počet k 1. lednu 2005
Asie	6,112,500	6,899,600
Afrika	4,285,100	4,861,400
Evropa	4,242,800	4,429,900
Severní Amerika	978,100	853,300
Jižní Amerika & Karibik	1,316,400	2,070,800
Oceánie	74,400	82,400

CELKEM 17,009,300 19,197,400

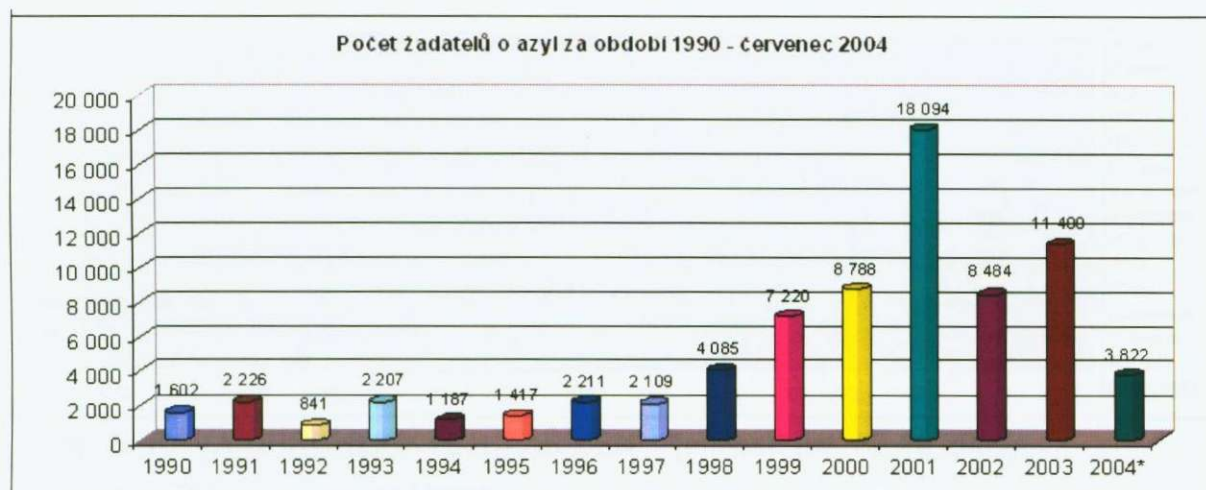
* Upraveno dle odhadů ke konci roku.

Zdroj: UNHCR. [online]. [cit.25.11.2005]

URL:

<http://www.unhcr.cz/dokumenty/statistika_2005.doc>.

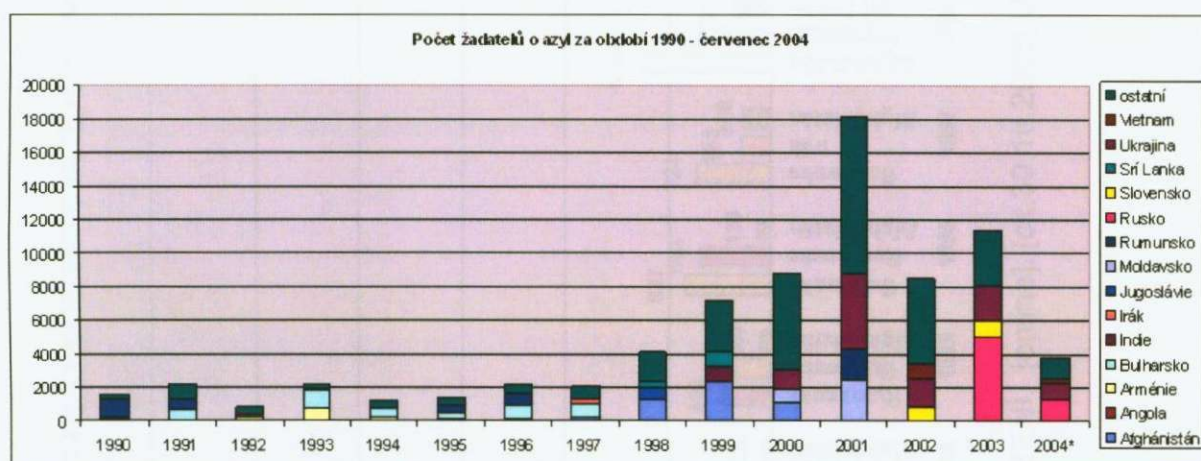
Příloha č. 2: Počet žadatelů o azyl v ČR za období 1990- červenec 2004



Zdroj: SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. [cit.30.10.2005]

URL: <<http://www.suz.cz/graf.html>>.

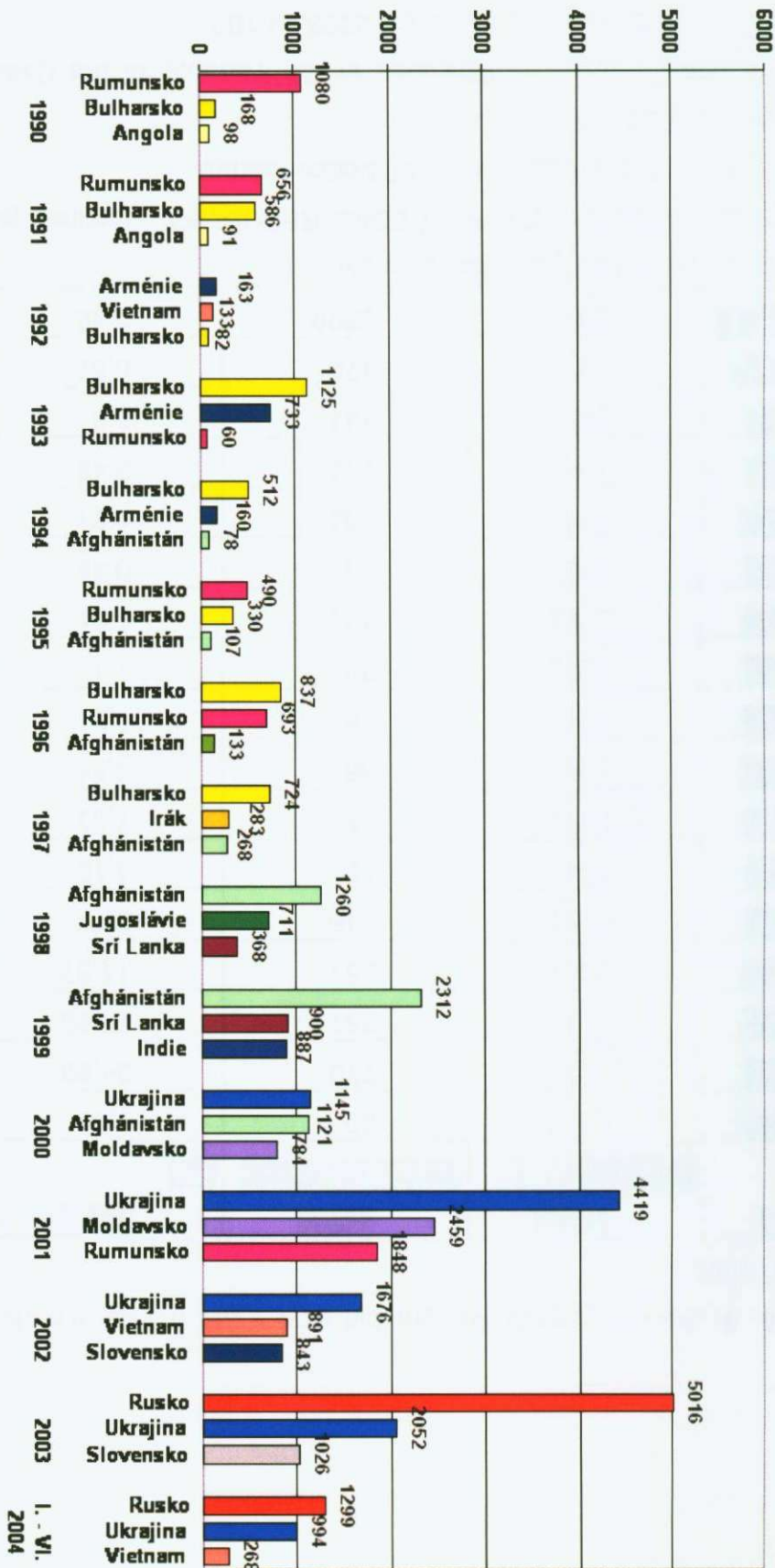
Příloha č. 3: Počet žadatelů o azyl v ČR dle země původu



Zdroj: SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. [cit. 30.10.2005]

URL: <<http://www.suz.cz/graf.html>>.

Počty žadatelů o azyl z nejvíce zastoupených zemí původu v letech 1990 - 2004



Zdroj: SPRÁVA UPRCHLICKÝCH ZAŘÍZENÍ. [online]. [cit. 30. 10. 2005] URL: <<http://www.suz.cz/graf.html>>.

Příloha č. 5: Počet žadatelů, kterým byl azyl v ČR udělen v období 1990- září 2005

rok	Počet žadostí o azyl	Počet udělených azylů	Vyjádřeno v %
1990	1602	30	1,87
1991	2226	776	34,86
1992	841	251	29,85
1993	2207	251	11,37
1994	1187	116	9,77
1995	1417	59	4,16
1996	2211	162	7,33
1997	2109	96	4,55
1998	4086	78	1,91
1999	7220	79	1,1
2000	8788	133	1,51
2001	18088	83	0,46
2002	8481	103	1,21
2003	11400	280	2,46
2004	5459	142	2,6
2005*	3054	170	5,57
celkem	80376	2809	3,49

*Údaje za rok 2005 jsou pouze do září.

Zdroje: MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. [cit. 30.10.2005]. URL:<http://www.mv.cz/2003/odbor/oamp/statis04/6pr04_odbor_info.html>.

2002 Statut Report on Migration in the Territory of the Czech Republic. Ministerstvo vnitra ČR. Prague 2003. at 100.

Příloha č. 6: Žadatelé o azyl podle státní příslušnosti

6 a)



Zdroj: ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. [online]. URL: http://www.czso.cz/ciz/cizinci.nsf/i/azylove_rizeni_a_azyntanti.

6 b)



Zdroj: MINISTERSTVO VNITRA ČR [online]. URL: http://www.mv.cz/statistiky/2005/uprch09/2nz_09.html.

Příloha č 7: Seznam příspěvků České republiky do rozpočtu UNHCR v letech 2002-2004

ROK 2002	ÚČEL	ČÁSTKA (KČ/USD)	
červen	na činnost UNHCR		5 000
červenec	na činnost UNHCR v ČR	300 000	9 231
prosinec	na činnost UNHCR v Africe	1 381 500	45 000

ROK 2003	ÚČEL	ČÁSTKA (KČ/USD)	
červen	na činnost UNHCR		5 000
červen	na činnost UNHCR v ČR	300 000	9 500
duben	na činnost UNHCR v Iráku	2 000 000	68 185

ROK 2004	ÚČEL	ČÁSTKA (KČ/USD)	
leden	na činnost UNHCR		5 000
leden	na činnost UNHCR		40 242
červen	na činnost UNHCR ve Východním Čadu/Darfuru	1 000 000	39 306
prosinec	na činnost UNHCR ve Východním Čadu/Darfuru	2 600 000	100 000
prosinec	na činnost UNHCR v ČR	300 000	12 062
prosinec	Na činnost UNHCR		6 935
prosinec	na činnost UNHCR ve Východním Čadu/Darfuru	5 000 000	213 671

V prosinci 2004 přislíbila Česká republika na rok 2005 příspěvek na činnost UNHCR ve výši 26 000 USD.

Zdroj: UNHCR [online]. [cit.17.11.2005] URL: <http://www.unhcr.cz/dokumenty/donor_cz_unhcr_cz.doc>.