

## Právní postavení uprchlíků v České republice

*Rozbor právního postavení uprchlíků a azylového řízení v České republice podle nového zákona č. 325/1999 Sb., o azylu s ohledem na současné trendy azylové politiky (zkrácená verze, která se týká bezpečné země, ochrana dle Evropské úmluvy...); zpracovala Mgr. Radka Jelínková, EPS Tábor*

Právní postavení uprchlíků s ohledem na nový zákon o azylu

Radka Jelínková, Ekologický právní servis

### 1. Úvod do faktické problematiky

Česká republika přistoupila v roce 1989 do rodiny demokratických států Evropy. To ji již v červenci roku 1990 postavil do zcela nové situace - přestala být zemí uprchlíky produkující, naopak stala se zemí, pod jejíž ochranu se uprchlíci uchylují. Od roku 1990 požádalo o postavení uprchlíka přibližně 28 000 osob, z nichž pouze kolem 2 000 osob byla tato ochrana přiznána. V prvním období tvořili většinu žadatelů uprchlíci z Bulharska, Rumunska a bývalého Sovětského svazu. Spektrum zemí se však neustále rozšiřuje; přibývá zejména uprchlíků z Afghánistánu, Iráku, Srí Lanky a Indie.

Pro většinu uprchlíků však vytouženým cílem stále zůstávají státy západní Evropy. Vede je k tomu nejen vyšší hospodářská a sociální úroveň, ale i usazené krajské komunity a v neposlední řadě i větší šance na získání uprchlického statutu[1]. Dá se očekávat, že zvláště s rostoucí hospodářskou vyspělostí přestane být Česká republika zemí tranzitní a stane se postupně zemí cílovou[2]. Důvodová zpráva k zákonu o pobytu cizinců a zákonu o azylu usuzuje, že Česká republika se již zemí cílovou stává. Tento předpoklad úspěšně vyvrací Dalibor Jílek v článku „Uprchlíctví v České republice...“. Jeho tvrzení podporují i statistiky, např. v roce 1999 opustilo svévolně řízení 75 % žadatelů (zdroj OPU – MVn ČR).

Otázka uprchlická je v dnešní době často skloňována. Prudce roste příliv uprchlíků (v uplynulém roce 1999 stoupl počet žadatelů o přiznání postavení uprchlíka ze 4 086 v roce 1998 na 7 219), což přináší nemalé problémy – organizační, ekonomické a v neposlední řadě i projevy nesnášenlivosti a xenofobie[3].

Růst počtu žadatelů o azyl představuje problém nejen v ČR ale i v celé Západní Evropě (z 65 400 v roce 1983 vzrostl v roce 1999 počet žádostí na 431 000). Nejvíce žadatelů o azyl se vyskytuje u našich sousedů - v Německu (v roce 1999 zaregistrovalo Německo 22% ze všech žádostí předložených v Evropě). Mezi hlavní důvody vzniku uprchlictví v dnešní době patří války (bohužel na Evropském kontinentě – v souvislosti s rozpadem Sovětského svazu a bývalé Jugoslávie), dále politické a národnostní boje v zemích třetího světa, diktátorské režimy a v

neposlední řadě přírodní katastrofy.

Značná část soudobých migračních tlaků souvisí s rostoucími ekonomickými rozdíly mezi bohatými a chudými zeměmi světa. Velký problém, se kterým se snaží vypořádat hospodářsky a sociálně vyspělé státy dnešní Evropy, představuje obrovská migrace osob, žádajících o azyl, jež neunikají před pronásledováním, ale odcházejí v první řadě za lepším životním. Jejich snaha je pochopitelná, nicméně nelze zpochybnit oprávnění státu regulovat vstup takových osob na své území. Jak uvádí důvodová zpráva k novému zákonu o azylu, je hlavním problémem azylového zákonodárství nalézt rovnováhu mezi humanitárními závazky na ochranu pronásledovaných cizinců a nebezpečím politicky nezvládnutelné migrace.

Otázka uprchlická se velmi úzce dotýká lidských práv. Uprchlík se nachází ve velmi zranitelném postavení. Utíká před pronásledováním, jež jej často těžce psychicky i fyzicky poškodilo. Ocitá se, většinou bez prostředků, ve zcela neznámém prostředí, jehož jazyku nerozumí, a jen málo si je vědom svých práv, natož jak se jich dovolat. Proto si osoba, jež se nachází v postavení uprchlíka, zaslouhuje zvláštní péči.

## 2. Mezinárodně právní úprava uprchlické problematiky relevantní pro ČR

Liberální fáze uprchlické politiky 50. let, která se soustředila především na repatriaci uprchlíků z II. světové války a ochranu uprchlíků ze Střední a Východní Evropy (jejímž základem se stala politicky orientovaná Ženevská úmluva), vystřídali v 70. letech po všeobecném snížení pracovní imigrace první administrativními reformy azylových politik Západu. Příčinou byla především ekonomická recese a globalizace uprchlického problému vedoucí k růstu počtu žadatelů, kteří nepocházeli z Evropy. Předtím mnoho uprchlíků nemuselo hledat oficiální ochranu, pokud bylo v zemi možno pobývat na základě jiných cizineckých režimů. V 80. letech se již viditelně projevil reorientace uprchlické politiky, především v zavedení restriktivních opatření ve vnitrostátních úrovních a snahou po koordinaci postupů na evropské úrovni.

### 2.1. Úmluva o právním postavení uprchlíků

Dne 28. července 1951 byla v Ženevě přijata Úmluva o právním postavení uprchlíků (dále jen Ženevská úmluva, popř. Úmluva). Reviduje a sjednocuje předchozí mezinárodní dohody o postavení uprchlíků a stanoví minimální standardy pro zacházení s uprchlíky. Její významné postavení spočívá v univerzalitě jejího užití na různé uprchlické skupiny. Úmluva obsahuje především hmotně právní ustanovení. Úprava procesních otázek přiznání postavení uprchlíka je ponechána na smluvních státech.

Na rozdíl od předchozích dohod přijímaných ad hoc podala obecnou definici uprchlíka. Dále Úmluva stanovila povinnosti smluvních států vůči uprchlíkům a povinnosti uprchlíků vůči státům, v nichž se nacházejí (zejm. povinnost řídit se právním řádem hostitelské země).

Úmluva formuluje zásadní princip non-refoulement. Smluvní státy se zde zavazují, že žádným způsobem nevyhostí nebo nevrátí uprchlíka na hranici zemí, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině či politických názorů. Výhody této zásady nemůže požadovat uprchlík, který může být z vážných důvodů považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvláště těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.

Většina států vykládá toto ustanovení restriktivně – zásadu non-refoulement uplatňuje pouze na uprchlíky, kteří se již nacházejí na jejich území, nikoliv na osoby žádající vstup na hranicích.[4] Bez ohledu na právní stav se domnívám, že takový výklad nejen, že neodpovídá humanitárním cílům Úmluvy, ale, v souvislosti s čl. 31 Úmluvy, podporuje ilegální přechody hranic a s nimi spojenou kriminalitu. Odmítnutí na hranici již výslovně nepřipouští Deklarace o územním azylu[5]. V případě, že uprchlík požádá na hranicích ČR o azyl, musí mu policie podle §3 odst. 2,3 zákona o azylu povolit vstup.

V době přijetí Úmluvy se předpokládalo, že příliv uprchlíků odpadne během několika let. Nové uprchlické vlny však zpochybňovaly ustanovení čl. 1A odst. 2, podle něhož se definice vztahuje na uprchlíky, kteří utekli kvůli událostem nastalým před 1. lednem 1951. V roce 1967 byla proto Úmluva doplněna tzv. Newyorským protokolem (dále jen Protokol), který zrušil časové ohraničení.[6]

Úmluva i Protokol vstoupily pro ČSFR v platnost 24. 2. 1992 a byly publikovány pod č. 208/1993 Sb. ČSFR přistoupila k Úmluvě bez teritoriálního omezení, tzn. že podle tohoto dokumentu poskytuje ochranu uprchlíkům pocházejícím nejen z Evropy ale i z jiných kontinentů.

Je sporné, zda lze obě smlouvy, přestože předmětem jejich úpravy jsou otázky humanitární, považovat za mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy[7], jež by byly bezprostředně závazné a měly přednost před zákonem. Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách jsou takové smlouvy, které chrání práva a svobody obsažené ve Všeobecné deklaraci lidských práv, jež členské státy za takové prohlásily a zavázaly se zajistit jejich plnění ve svých právních řádech. Práva obsažená v této deklaraci a dále pak v Mezinárodním paktu o občanských a

politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech by měla tvořit jakousi „Mezinárodní listinu práv“. Česká republika se k tomu připojila a některá ustanovení Všeobecné deklarace převzala přímo do Listiny, jiné prostřednictvím mezinárodních úmluv. Z takto vymezeného rozsahu pojmu občanská a lidská práva vychází i Ústavní soud České republiky[8]. Domnívám se tedy, že Úmluva o právním postavení uprchlíků a Protokol patří mezi smlouvy podle čl. 10 Ústavy, a proto má v případě kolize přednost před zákonem o azylu. Tato otázka byla obzvláště aktuální za účinnosti předchozího zákona o uprchlících[9]. Rozhodující odpověď může dát především Ústavní soud. Možnost jednotlivce dovolat se přímo práv vyplývajících z této Úmluvy, nepřichází nejspíše v úvahu, neboť tato úmluva zavazuje státy jako subjekty mezinárodního závazku, jednotlivci nejsou oprávněnými nýbrž jenom a pouze destinatáři výhod. Naprostá většina ustanovení o právním statusu uprchlíka nemá charakter „self-executing“, a není tudíž bezprostředně použitelná ve vnitrostátním právním řádk. [10]

Nový zákon o azylu odstranil, jak bude vyloženo níže, mnoho rozporů s Úmluvou, které vykazovala předchozí úprava.

## 2.2. Další mezinárodně právní dokumenty uprchlického práva

Otázkou azylu se zabývalo Valné shromáždění OSN i ve Všeobecné deklaraci lidských práv[11]. Ve výčtu práv jedince, jež zasluhují ochranu, se ocitlo i právo hledat a požívat azyl před pronásledováním. Původní verze Komise pro lidská práva OSN z r. 1947 zněla „hledat a získat“ (to seek and to be granted), tento návrh byl však odmítnut (konečná verze čl. 14 tedy zní „the right to seek and to enjoy“). Tento přístup zobrazoval tehdejší povědomí států, že právo azylu vykonává svrchovaný stát, které nemohla převážit ani v poválečném období silně pociťovaná humanita. Právo hledat a požívat azyl však nelze považovat za prázdnou frázi. Stát může toto právo porušit, pokud např. vrátí žadatele do země, odkud přišel, aniž by mu poskytl odpovídající příležitost, aby předvedl svůj případ. Proklamace tohoto práva ve Všeobecné deklaraci pomáhá při interpretaci specifitějších mezinárodních instrumentů, na jejichž základě mohou být vznášeny individuální nároky.

V roce 1967 přijalo Valné shromáždění Deklaraci o územním azylu. Smyslem této deklarace nebylo stanovit závazná pravidla, ale přijmout jen humanitární a morální zásady, jež by přispěly ke sjednocení praxe států při udělování azylu. Tento dokument měl být dalším krokem k přijetí závazných pravidel - ke smluvnímu zakotvení institutu azylu. S tímto cílem se sešla v roce 1977 Konference OSN o územním azylu. Na závěr svého jednání však byla nucena konstatovat, že nebyla s to splnit své poslání.

Z dalších mezinárodních dokumentů, které se sice výslovně nezmiňují o azylu, ale mohou se velmi úzce dotýkat postavení uprchlíka na našem území, je třeba zmínit Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášenou sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb., a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, vyhlášený pod č. 120/1976 Sb. Z dalších může být relevantní např. Úmluva o právech dítěte, vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.

### 2.3. Evropská unie (EU)

Vzhledem k plánovanému vstupu ČR do EU a s tím související nutností harmonizace českého právního řádu s právem EU je třeba zmínit právní úpravu uprchlické problematiky v EU.

Vzrůstající počet žadatelů o azyl a postupující integrace členských zemí Evropských společenství přinesly potřebu sjednocení přístupu v uprchlických záležitostech. Pro odlišnost procesních systémů a nemožnost dosáhnout shody v této oblasti se jako schůdné řešení efektivního a jednotného azylového řízení ukázalo soustředění žádosti o azyl pouze v jednom státě EU – stanovením státu zodpovědného za konkrétní řízení, vylučujících žadatele o azyl z azylového řízení ve více zemích EU, a dále pak zavedením restriktivních institutů (zejm. institut „bezpečné země“).

Problematika azylu není předmětem úpravy práva Evropských společenství. Je však regulována v rámci *acquis* EU právními nástroji III. pilíře. Jedná se především o tyto dokumenty:

- Dublinská úmluva (z 15. června 1990)

Tato úmluva určuje stát příslušný k řízení o azylové žádosti podané v některých ze členských států ES. Tím se snaží eliminovat výskyt tzv. uprchlíků *in orbit*, bohužel jen v rámci členských zemí EU.

- Londýnské rezoluce (z 30. listopadu a z 1. prosince 1992)

Tyto rezoluce stanovily některé právní koncepty, jež mají za úkol usnadnit provádění azylové politiky. Tyto koncepty nejsou právně závazné, nicméně jednotlivé státy přislíbily včlenit je do národních právních systémů. Jedná se o Závěry ohledně zemí, ve kterých neexistuje vážné riziko pronásledování, Rezoluce o zjevně neodůvodněných azylových žádostech a Rezoluce o harmonizovaném přístupu k otázkám hostitelských třetích zemí.

- Rezoluce o minimálních zárukách pro azylové řízení (z 20. června 1995)

### 3. Právní úprava postavení uprchlíků v ČR

#### 3.1. Ústavní prameny

Z ústavního pořádku České republiky se otázkou azylu výslovně zabývá Listina základních práv a svobod[12] (dále jen Listina) v čl. 43, který zní: „Česká republika poskytuje azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Azyl může být odepřen tomu, kdo jednal v rozporu se základními lidskými právy a svobodami.“ Právo azylu je v tomto ustanovení vyjádřeno poměrně úzce. Azyl se zde poskytuje cizincům pronásledovaným z důvodů uplatňování politických práv a svobod (jde o práva a svobody obsažené v oddíle „politická práva“ Listiny a též práva a svobody označené jako politické v mezinárodních smlouvách podle čl. 10 Ústavy), nikoliv z důvodů jiných, např. náboženských, národnostních apod., jak činí Ženevská Úmluva. Důvody, proč Listina nepřevzala pojetí a rozsah práva azylu, jak byl stanoven v Ženevské Úmluvě, nelze nalézt ani v důvodové zprávě, ve zpravodajských zprávách ani v jiném zdroji.

Dikce první věty („poskytuje“ namísto „poskytne“) vyvolává pochyby, zda-li má cizinec na udělení azylu nárok založený ústavněprávní normou. Podle prof. Pavlíčka tak stát sice činí, ale není povinován tak činit. Tento výklad by odpovídal pozitivistickému mezinárodnímu pojetí práva azylu jakožto „práva suverénního státu azyl poskytnout“, nikoliv „práva jednotlivce azyl získat“. Podle názoru D. Jílka však čl. 43 stanoví povinnost státu poskytnout azyl, která konstituuje nárok každého cizince, jež splní požadavek pronásledování za uplatňování politických práv a svobod, na poskytnutí azylu[13]. Úvodní věta §12 zákona o azylu stanoví na úrovni zákonné nikoliv již ústavní povinnost kompetentního orgánu udělit azyl, bude-li v řízení zjištěno, že cizinec je takto pronásledován.

Odepření azylu je v druhé větě čl. 43 ponecháno výslovně na uvážení státu („může odepřít“).

Je též třeba se zamyslet nad přímou aplikovatelností čl. 43, neboť ustanovení je systematicky zařazeno až za čl. 41, který stanoví, jaká ustanovení jsou bezprostředně platná a kterých práv se lze domáhat jen v mezích zákonů tato ustanovení provádějících. Jelikož ustanovení podmiňující aplikovatelnost zvláštním

zákonem jsou výjimkou z pravidla přímé aplikovatelnosti, lze dovést, že čl. 43 je možno se dovolat přímo. Je otázkou, zda se lze práva azylu dovolat u Ústavního soudu. Odpověď by mohla dát především judikatura Ústavního soudu; zatím však Ústavní soud ČR takový případ neřešil.

### 3.2. Základní zákony

Hlavním právním předpisem, který upravuje postavení uprchlíků v ČR je zákon č. 325/1999 ze dne 11. listopadu 1999 o azylu a o změně zákona č. 283/1991 o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o azylu). Zákon vstoupil v účinnost 1. 1. 2000 a nahradil předchozí zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů. Přestože předchozí úprava vycházela v zásadě ze Ženevské úmluvy, byla s touto Úmluvou v některých směrech v nesouladu. Nesoulad spočíval zejména v odchylné definici uprchlíka, v nerozlišování důvodů pro zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka a důvodů pro odnětí tohoto postavení nebo v možnosti zastavit řízení v případě opakovaného porušení povinností stanovených zákonem o uprchlících.

Nový zákon o azylu se snaží vyrovnat s požadavky azylové praxe ČR, se vzrůstajícím přílivem uprchlíků, s požadavky Evropské unie a mezinárodními závazky ČR. Oproti předchozí úpravě, kromě nové terminologie, přesněji vymezuje právní postavení cizince, který žádá o azyl, vymezuje vztahy UNHCR k Ministerstvu vnitra a účastníkům řízení a upravuje možnost poskytování právní pomoci účastníkům řízení. Nová úprava poskytuje zákonný základ pro státní integrační program a vedení evidence a nakládání s údaji zde uchovávanými. Zavádí institut strpění pro osoby, které podaly správní žalobu, a upravuje otázku jejich sociálního zabezpečení. Upravuje též institut zjevně neodůvodněných návrhů na zahájení řízení o azylu, zvláště, pokud jde o nově zaváděný institut třetí bezpečné země. Proti předchozí právní úpravě rozšiřuje okruh osob, jimž může být udělen azyl za účelem sloučení rodiny. Podobně jako v zákoně z roku 1990 je zde opět zakotven institut azylu z humanitárních důvodů.

Druhý nejvýznamnější zákon v této oblasti představuje zákon č. 326/1999 ze dne 30. listopadu 1999 o pobytu cizinců na území ČR a o změně některých zákonů (dále jen zákon o pobytu cizinců), který vstoupil v účinnost spolu se zákonem o azylu 1. 1. 2000.

Zákon o pobytu cizinců, působí v praxi velké problémy již od počátku své účinnosti. Jeho novela se připravuje minimálně od března. Například neposkytuje cizincům usazeným v České republice možnost upravovat svůj pobyt z území ČR, slučovat zde své rodiny a získat povolení k trvalému pobytu pro nově narozené děti (s čímž souvisí značné problémy např. v oblasti zdravotního pojištění).

Nově přijatá cizinecká legislativa zavádí kromě jiného dva základní druhy pobytů: přechodný a trvalý. Přechodný pobyt se rozlišuje na pobyt bez víza (za podmínek stanovených např. mezinárodní smlouvou) a pobyt na krátkodobá víza nebo dlouhodobá víza. Vízum se uděluje na diplomatické misi nebo konzulárním úřadě v zahraničí. Pouze v případech stanovených v zákoně, lze toto vízum udělit na hraničním přechodu.

Dlouhodobé "účelové" vízum k pobytu nad 90 dnů nahrazuje předchozí institut dlouhodobého pobytu. V jeho rámci je umožněno dlouhodobé zaměstnání, podnikání, studium, resp. jakýkoliv jiný účel odůvodňující pobyt cizince na území ČR po dobu delší než 90 dnů. K jeho udělení se vyžaduje větší rozsah náležitostí než u ostatních víz (např. doklad prokazující dlouhodobý účel pobytu, předložení dokladu k posouzení trestní zachovalosti apod.).

Nový zákon o pobytu cizinců konečně poskytl zákonný rámec pro institut dočasné ochrany. Nově je zavedeno i vízum za účelem strpění pobytu. Tento typ víza bude udělován v případech, kdy bude objektivně vyloučeno vycestování cizince (např. je dlouhodobě upoután na lůžko a převoz nelze realizovat, čekání na dopravní spoj). Z moci úřední bude toto vízum uděleno cizinci, v případě překážky vycestování. Doba platnosti víza bude vázána na dobu existence překážky pro vycestování.

Povolení k trvalému pobytu na území ČR bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu je podle nové právní úpravy na území oprávněn požádat pouze cizinec, který má příbuzenské vazby na státního občana ČR, nebo cizinec, který žádá z důvodů zřetele hodných. Dále lze umožnit okamžité přiznání povolení k trvalému pobytu cizinci, je-li to v zahraničně politickém zájmu České republiky. Po osmi letech nepřetržitého pobytu může cizinec požádat o povolení k trvalému pobytu za účelem sloučení s jiným cizincem, kterému již povolení k pobytu bylo uděleno. Každý cizinec může požádat o povolení trvalého pobytu na území po deseti letech nepřetržitého pobytu na území.

S výjimkou cizince již pobývajících na území na dlouhodobé vízum a splňujících další podmínky podle nového cizineckého zákona, nebo cizince, který je manželem nebo svobodným dítětem mladším 18 let státního občana České republiky, bude možné podávat žádosti o povolení k pobytu pouze v zahraničí.

#### 4. Organizace zabývající se uprchlíky

##### 4.1. Postavení nevládních organizací zabývající se uprchlíky v ČR



Nevládní sektor se v České republice tvoří již deset let. Právě oblast lidských práv a ochrana znevýhodněných skupin je prostorem, kde se mohou nevládní organizace významně uplatnit. První občanské iniciativy pomáhající uprchlíkům se u nás objevili již koncem roku 1990. V současnosti se nevládní organizace zabývají především poskytováním právního poradenství a sociálních služeb (např. pomoc v při jednání ve styku s úřady, při hledání zaměstnání, opatřování oblečení apod.), v neposlední řadě též zmírňováním negativního postoje české společnosti vůči cizincům prostřednictvím různých vzdělávacích a kulturních pořadů.

Nevládní organizace by mohly zvýšit sociální standard žadatelů i azylantů, navíc by mohly sejmout mnohá břímě ze státní správy. V tomto ohledu přinesl zákon o azylu jistá zlepšení. Umožňuje, aby pobytové středisko kromě ministerstva vnitra provozovala v rozsahu pověření tohoto ministerstva právnická osoba a to za úplatu (§80 odst. 3 zákona o azylu). Doposavad zadalo ministerstvo zakázku na poskytování ubytování cizincům v režimu strpění[14]. Dále zákon o azylu stanoví v § 38 právo účastníka být po celou dobu řízení ve styku nejen s Úřadem Vysokého komisaře ale i s právníckými osobami, které se zabývají ochranou jeho zájmů. To dává možnost organizacím zabývajícím se ochranou a monitorováním dodržování lidských práv přijít do styku s účastníkem řízení. Toto ustanovení jistě umožňuje přístup i právníckým osobám, které poskytují pomoc sociální; přístup těchto organizací do azylových středisek doposavad závisel víceméně na vůli ředitele Správy uprchlických zařízení.

Za poměrně velký pokrok považuji reakci zákonodárce na nedostatek kvalifikované právní pomoci uprchlíkům. Na základě § 21 zákona o azylu má účastník řízení právo požádat o pomoc právníckou nebo fyzickou osobu zabývajícím se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Pokud tato osoba poskytuje účastníku řízení o udělení azylu právní pomoc bezplatně, přispěje ministerstvo vnitra na úhradu nákladů spojených s poskytováním této pomoci a to na základě smlouvy o příspěvku dle § 86 odst. 3 zákona o azylu[15].

#### 4.2. Organizace s mezinárodní působností

- Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR)

Výjimečné postavení v oblasti uprchlictví zaujímá UNHCR. Vzniklo rozhodnutím Valného shromáždění OSN v roce 1951. Přestože UNHCR pracuje v rámci OSN jako nezávislý autonomní orgán, respektuje při svém působení doporučení Valného shromáždění nebo Hospodářské komory. Výkonný výbor programu vysokého komisaře (EXCOM) vznikl jako poradní orgán UNHCR, vedle toho

schvaluje a kontroluje programy materiální pomoci. Činnost UNHCR se opírá o mandát daný Statutem organizace a řídí se Úmluvou o postavení uprchlíků z roku 1951 a jejím protokolem z roku 1967. Výkonný výbor UNHCR a Valné shromáždění daly organizaci mandát také pro ochranu dalších skupin osob. Mezi tyto osoby patří lidé bez státní příslušnosti a tzv. vnitřně přesídlené osoby.

Podle zakládajícího statutu má veškerá činnost UNHCR humanitární a nepolitický charakter. Jeho základní funkce spočívá v poskytování mezinárodní ochrany uprchlíkům - chránit je před nuceným návratem do země, kde jim hrozí újma na životě, omezení svobody a pronásledování. UNHCR se snaží zajistit, aby každý mohl v praxi uplatnit své právo požádat o azyl (především poskytováním právní pomoci), najít útočiště v jiné zemi a navrátit se dobrovolně domů. UNHCR dohlíží na provádění smluvních forem, které zaručují ochranu uprchlíků; v tomto ohledu však nedisponuje žádnou sankční pravomocí. Ve své snaze nalézt trvalé řešení uprchlického problému se zaměřuje na dvě možné metody - dobrovolný návrat uprchlíků a asimilaci běženců v novém společenství. V krizových situacích hromadného exodu zajišťuje UNHCR nouzová opatření k přežití uprchlíků – obstarání potravy, přístřeší a základní zdravotní péče.

V roce 1992 byla v Praze založena Styčná kancelář UNHCR. Pomáhá zajistit, aby v ČR byla respektována práva všech osob hledajících ochranu v průběhu celého postupu posuzování jejich žádostí. UNHCR se podílí na přípravě nové legislativy a poskytuje pomoc při budování vládních i nevládních organizací v oblasti a zvyšování povědomí lidí o problémech uprchlíků a tím i ochoty politických zástupců a veřejnosti poskytnout uprchlíkům ochranu a pomoc. UNHCR připravuje profesní školení pro právníky, státní úředníky i pracovníky neziskových organizací.

Dřívější právní úprava obsahovala pouze skromný odstavec, na základě kterého mohl Sekretariát UNHCR požádat, aby mu Ministerstvo doručilo negativní rozhodnutí. Podle nové úpravy má Ministerstvo povinnost předávat UNHCR kopie všech rozhodnutí vydaných v azylovém řízení a též statistické údaje. Správní orgán má dále povinnost umožnit zástupci UNHCR kontakt s účastníkem řízení. S jeho souhlasem může nahlížet do spisu a být přítomen při pohovoru a ústním jednání. UNHCR však nemá postavení účastníka řízení.

- Evropská rada pro uprchlíky a vyhnance (ECRE)

ECRE je nevládní organizace, jež byla založena na počátku sedmdesátých let jako fórum pro kooperaci nevládních organizací zabývajících se problematikou uprchlíků v Evropě. Jejím cílem je výměna informací, podpora výzkumu, humánní azylová politika v Evropě a hledání globálních řešení problému uprchlictví. ECRE má statut konzultanta Rady Evropy.

Členy ECRE jsou i české nevládní organizace – OPU, SOZE a Poradna pro uprchlíky ČHV.

- Amnesty International (AI)

Cenným přínosem pro uprchlickou problematiku jsou především informace o situacích ve všech zemích světa, jimiž AI disponuje díky rozsáhlé síti spolupracovníků. V konkrétních případech se AI angažuje, pokud hrozí porušení pravidla non-refoulement.

#### 4.3. České nevládní organizace

- Sdružení zabývající se emigranty (SOZE)

Aktivity členů SOZE započaly již na podzim roku 1990. Sdružení bylo zaregistrováno v roce 1992. Jeho činnost pokrývá hlavně Moravu. SOZE poskytuje sociální a právní poradenství a asistenci při integraci azylantů. Pořádá také semináře pro právníky z nevládních organizací, aktivisty v oblasti lidských práv a novináře. V letech 1996 až 1998 vydávalo časopis „Zákony & uprchlíci“.

- Organizace pro pomoc uprchlíkům (OPU)

OPU existuje již od roku 1991, kdy bylo založeno jako občanské sdružení. Věnuje se sociálnímu a právnímu poradenství přímo v uprchlických táborech, organizuje společenské a kulturní akce v azylových zařízeních, aktivity pro volný čas, sbírky šatstva apod. V poslední době začalo s poskytováním psychologického poradenství pro ženy, které prošly traumatickými zkušenostmi.

- Český helsinský výbor (ČHV)

Český helsinský výbor je nevládní organizace zabývající se monitorováním stavu lidských práv ČR. V jeho rámci pracuje Poradna pro uprchlíky a Poradna pro integraci cizinců.

Poradna pro uprchlíky vznikla v roce 1993. Pomáhá řešit veškeré problémy, s nimiž se potýkají žadatelé během azylového řízení. V praxi nejčastěji vypracovávají rozklady proti rozhodnutí o neudělení azylu a žaloby k Vrchnímu soudu. Poradna též organizuje kurzy českého jazyka a pracovní terapii pro žadatele, kteří podali žalobu k Vrchnímu soudu.

Poradna pro integraci cizinců vznikla oddělením od Poradny pro uprchlíky.

Zaměřuje se na pomoc cizinců, kterým byl azyl již udělen.

## 5. Kdo je uprchlíkem?

V této kapitole bych se chtěla zabývat právní definicí uprchlíka. Význam takové definice spočívá v tom, že jen osobě, která splňuje kriteria definicí stanovená, je poskytnuta mezinárodní ochrana, jen tato osoba – uprchlík *de iure* - může požívat právní a sociální výhody, které se státy zavázaly uprchlíkům poskytnout. Samozřejmě mohou státy ve svém vnitrostátním právu rozšířit jak okruh osob, kterým poskytnou svou ochranu, tak okruh výhod. Ve skutečnosti k tomu však nedochází. Samotná definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy je v evropské aplikační praxi vykládána značně restriktivně.

Nejprve se pokusím odlišit pojem uprchlíka od pojmů souvisejících. Je třeba si uvědomit, že každý uprchlík je cizincem – cizincem *sui generis*, tedy fyzickou osobou, která není státním občanem České republiky, jak cizince definuje §2 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Podle §2 písm. a) se zákon o pobytu cizinců nevztahuje na žadatele o azyl a azylanty, pokud zákon o azylu jakožto *lex specialis* nestanoví jinak. Pokud se tedy uprchlík z jakéhokoliv důvodu dostane mimo režim zákona o azylu, vztahuje se na něj zákon o pobytu cizinců a má všechny povinnosti běžného cizince (vízová povinnost, povolení k pobytu atd.).

Nový zákon o azylu zavedl nový pojem „azylant“. Označuje cizince, jemuž byl udělen azyl a to po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu (§2 odst.3 zákona o azylu), tedy cizince jemuž bylo přiznáno postavení uprchlíka. V předchozím zákoně o uprchlících byl takový cizinec označen jako „uprchlík“. Nový přístup považuji za terminologicky vhodnější. Člověk splňuje kriteria definice, a stává se tak uprchlíkem, ještě před tím než je mu takový statut přiznán. Přiznání postavení uprchlíka má pouze deklaratorní význam[16]. Naproti tomu obsah pojmu „azyl“, resp. „právo azylu“ vyjadřuje diskreční pravomoc státu azyl udělit. Tudíž termín „azylant“ vyjadřuje vhodněji skutečnost, že uprchlíkovy byl jeho statut přiznán a získal ochranu hostitelského státu.

V této souvislosti bych nastínila ještě další významné pojmy, týkající se uprchlíků:

- Statutární uprchlík je uprchlík, který splňuje kriteria Ženevské úmluvy z roku 1961 a Protokolu z roku 1967; někdy se tento pojem používá pro uprchlíky podle mezinárodních právních nástrojů před Ženevskou úmluvou
- Uprchlík *de facto* je uprchlík, který nemůže nebo nechce získat postavení statutárního uprchlíka
- Uprchlík *in orbit* je uprchlík, kterému je stále odmítán azyl, nebo který nemůže nalézt zemi ochotnou posoudit jeho žádost, přestože nebyl vrácen přímo

do země, kde mu hrozí pronásledování

- Uprchlíci prima facie jsou uprchlíci, o jejichž uprchlickém statutu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny v situaci rozsáhlého přílivu, aniž by byly žádosti posouzeny jednotlivě
- Mandátoví uprchlíci jsou uprchlíci, kteří spadají do kompetence UNHCR podle mezinárodního uprchlického práva, Statutu UNHCR a rezolucí Valného shromáždění OSN.
- Uprchlík „sur place“ je osoba, která v okamžiku odchodu ze země nebyla uprchlíkem, stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době jeho nepřítomnosti.

### 5.1. Definice uprchlíka dle české právní úpravy s ohledem na Ženevskou konvenci

Definice uprchlíka dle české právní vychází z čl. 43 Listiny a Ženevské konvence. §12 zákona o azylu stanoví, že azyl udělí ministerstvo cizinci, bude-li v řízení o udělení azylu zjištěno, že a) cizinec je pronásledován za uplatňování politických práv a svobod, nebo

b) má odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině nebo pro zastávání určitých politických názorů ve státě, jehož občanství má, nebo, v případě že je osobou bez státního občanství, ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Při přiznání postavení uprchlíka se nečiní rozdíl mezi těmi, kteří získali azyl dle ustanovení čl. 43 Listiny nebo na základě definice Ženevské úmluvy.

K pozitivnímu vymezení kritérií pro udělení azylu přistupují negativní podmínky, které osobu vylučují z možnosti ochrany, přestože splňuje podmínky stanovené v §12 zákona o azylu, resp. čl. 1A Ženevské úmluvy.

#### 5.1.1. Pozitivní vymezení definice uprchlíka - inkuzivní klauzule

Klíčovou formulací definice je spojení „odůvodněný strach z pronásledování“[17] V konstrukci uvedené definice §12 zákona o azylu, resp. čl. 1A Ženevské úmluvy, je zahrnut jednak aspekt subjektivní v podobě strachu, jednak aspekt objektivní, který stanoví, že strach jednotlivce jako subjektivní stav musí být zapříčiněn objektivní situací[18]. Při rozhodování o opodstatněnosti obav musí být v úvahu vzaty oba tyto aspekty. Správní orgán musí nejdříve posoudit osobnost jedince; psychologické reakce různých jedinců mohou být v totožných podmínkách rozdílné.

Obavy musí být přiměřené, nicméně i přehnané obavy mohou být opodstatněné. Lze předpokládat, že někdo má opodstatněné obavy z pronásledování, pokud již byl perzekuován pro nějaký z níže vyjmenovaných důvodů. Odůvodněný strach však mohou mít i ti, kteří se pronásledování chtějí vyhnout. Odůvodněný strach mohou mít i osoby, které nevycházejí přímo z osobní zkušenosti ale např. z pronásledování členů rodiny nebo stejné politické strany. Situace každé osoby musí být posuzována sama o sobě; v případě známé osobnosti je pravděpodobnost pronásledování vyšší. Pokud jde o objektivní aspekt, je znalost podmínek v zemi původu žadatele, důležitá pro hodnocení jeho důvěryhodnosti. Relevantní jsou zákony země původu, zejména však způsob jejich aplikace[19].

Zdrojem odůvodněného strachu musí být pronásledování. Neexistuje žádná všeobecně mezinárodně přijímaná definice tohoto pojmu. Při pokusech o její formulování byly vedeny spory jak o formu pronásledování i o jeho původce. Z čl. 33 Úmluvy lze vyrozumět, že ohrožení života a svobody z důvodů rasy, náboženství, národnosti, politických názorů a příslušnosti k určité společenské skupině vždy představuje pronásledování. Může se ovšem stát, že žadatel byl podroben mnohým opatřením, jež sami o sobě nepředstavují pronásledování, ale ve svém součtu mohou vyvolat strach z pronásledování opodstatněný na kumulativním základě.

Nový zákon o azylu definuje pronásledování v §2 odst. 4. Pro účely tohoto zákona se za pronásledování považuje ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak nebo jiná obdobná jednání, jsou-li prováděna, podporována či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu jeho posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství, nebo pokud tento stát není schopen odpovídajícím způsobem zajistit ochranu pře takovými jednáními.

Považuji za významný posun k lepšímu nejen to, že nový zákon o azylu definuje pojem pronásledování, a tak stanoví nutná limita správnímu uvážení pro výklad kruciólního pojmu, velký pokrok znamená uznání pronásledování i v případě, že k němu nedochází ze strany státu, ale stát není nejen ochoten ale nově ani schopen poskytnout uprchlíkovi ochranu. Objektivní nemožnost ochrany ze strany státu původu může být vyvolána občanskou válkou, přírodní katastrofou apod. Posuzování takové neschopnosti může přinést aplikujícím orgánům problémy. V Evropě (např. v Německu a ve Francii) je ve smyslu této definice uznáno pouze pronásledování ze strany státu; tak tomu bylo do nového azylového zákona i v České republice[20]. Tento výklad považuji za velmi restriktivní, nereagující na vývoj mezinárodní situace. V Ženevské úmluvě se odráží tehdejší živé zkušenosti z II. světové války a nově se polarizující Evropy, kdy zdrojem perzekuce byl opravdu především stát. Konflikty v dnešní Evropě se často vymykají kontrole státu, stejně tak v zemích jiných kontinentů s odlišnou politickou kulturou.

Zákon stanoví důvody, které mohou být příčinou pronásledování. Jejich výčet je taxativní a jedinec musí prokázat existenci alespoň jednoho z nich. Těmito důvody jsou rasa, náboženství, národnost, příslušnost k určité sociální skupině nebo

politické názory.

Pojem rasa má poměrně široký význam. Často bude pojímat příslušnost k určité společenské skupině. Pokud daný jedinec náleží k určité rasové skupině, která je v daném státě pronásledována, nemusí tato skutečnost sama o sobě znamenat existenci odůvodněného strachu. Je třeba zkoumat dopad této skutečnosti na konkrétního jedince.

Pronásledování z důvodů náboženství může nabývat různých forem, např. zákaz provádění bohoslužeb, náboženské výuky. Ani zde pouhá příslušnost k určité náboženské komunitě sama o sobě neprokazuje odůvodněný strach z pronásledování.

Pojem národnost je v těchto souvislostech širší než termín státní občanství. Vzhledem k tomu, že sem lze podřadit i příslušnost k určité etnické nebo jazykové skupině, dochází často k překrytí s pojmem rasa. V praxi je někdy těžké odlišit pronásledování z důvodu národnosti od pronásledování pro zastávání určitých politických názorů[21].

Sociální skupinou je v rámci definice třeba rozumět skupinu osob podobného společenského původu nebo obdobného postavení, majetkových poměrů, společenských obyčejů apod., skupinu, která vykazuje společné sociálně relevantní znaky. Často se může překrývat s pronásledováním např. na základě národnosti, náboženství. Příslušnost ke společenské skupině se stává důvodem pronásledování zpravidla tehdy, když její názorová orientace, minulost nebo hospodářská činnost jejích členů, či samotná existence jsou považovány za překážku politice vlády. Nejedná se tedy o osoby v příbuzenském vztahu, ale o osoby, které spojuje společenské postavení. Pod tento důvod lze, podle mého názoru oprávněně, subsumovat pronásledování z důvodu pohlaví, tzv. „gender-related persecution“[22]. V praxi ČR byla však takto uznána pouze jedna žádost, přestože pronásledování z důvodu pohlaví může být významným motivem v současné době např. u žen pocházejících z Afghánistánu nebo z afrických zemí, kde se provádí nejhroší formy ženské obřizky.

Nejčastějším důvodem pronásledování je zastávání určitých politických názorů[23]. Slovo „určité“ vložil dle mého názoru zákonodárce s úmyslem vyjádřit podmínku, že jedinec musí prokázat, že v zemi původu zastával určitou politickou orientaci, která není tolerována ze strany tamní státní moci, a stal se proto předmětem pozornosti úřadů (popřípadě by se stal, např. při změně režimu.)[24]. Často nemusí být na první pohled zřejmá spojitost mezi vyjádřeným názorem a opatřením ze strany úřadů. Častější budou sankce za údajné trestné činy. Je třeba rozlišovat stíhání za politické názory a za politicky motivované trestné činy. Pokud se potrestání slučuje s obecným právem dotyčné země, pak obavy pouze z tohoto stíhání neučiní z osoby uprchlíka; pokud by ale hrozilo politickému pachateli potrestání nadměrné nebo svévolné, lze uvažovat o pronásledování.

Aby bylo možno konstatovat nedostatek ochrany ze strany státu žadatele o azyl, je

třeba bezpodmínečně zjistit, jaké státní občanství cizinec má[25]. To v praxi není vůbec jednoduchou záležitostí. Většina žadatelů totiž nedisponuje cestovním ani jiným dokladem, jimž by mohl prokázat svou státní příslušnost. Pokud nelze prokázat totožnost cizince takovým dokladem, přijme správní orgán jako dostatečné cizincovo čestné prohlášení dle § 3 odst. 3 zákona o azylu. Obtíže při zjišťování státního občanství vznikají často u zaniklých státních útvarů, kdy je obtížné zjistit, kterého nově vzniklého útvaru má cizinec státní občanství[26].

Pokud cizinec nedisponuje žádným státním občanstvím, nebo nelze státní příslušnost jasně potvrdit, bude udělen azyl v případě prokázaného pronásledování z uvedených důvodů ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Trvalým bydlištěm rozumí zákon o azylu stát, ve kterém osoba bez státního občanství před vstupem na území pobývala a vytvořila si k tomuto státu vazby trvalejší povahy (§2 odst. 5 zákona o azylu). Podle důvodové zprávy je třeba za vazbu trvalejší povahy považovat vazbu ke státu, kde tato osoby měla rodinu, zaměstnání nebo zde podnikala. Úmluva i zákon o azylu poskytují bezdomovci bez diskriminace stejnou ochranu jako uprchlíkovi.

V případě, že má žadatel více, jak jedno občanství, nebude považován za uprchlíka, pokud neprokáže, že nemohl využít ochrany ani jednoho ze států, jehož je státním občanem a to pro odůvodněné obavy z pronásledování z výše vyjmenovaných důvodů. Taková návrh na zahájení řízení správní orgán zamítne jako zjevné neodůvodněný podle §16 odst. 1 písm. f) zákona o azylu. V tomto ustanovení se uplatňuje základní princip mezinárodního uprchlického práva – přednost národní ochrany před mezinárodní. Je ovšem třeba zkoumat, zda se nejedná pouze o formální ochranu.

Aby cizinci mohl být udělen azyl podle Ženevské konvence, musí se nacházet mimo zemi své státní příslušnosti. Ochrana státu, který udělil uprchlíkovi azyl by totiž nemohla být účinná, kdyby se dotyčná osoba nadále nacházela pod územní jurisdikcí své země původu.[27]

#### 5.1.2. Negativní vymezení kritérií pro přiznání statusu uprchlíka

Zákon o azylu stanoví podmínky při nichž nelze osobě udělit azyl resp. přiznat postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy. Úmluva formuluje tyto negativní podmínky jako tzv. cesační a exkluzivní klauzule. Výčet těchto klauzulí je taxativní. Klauzule by měly být interpretovány restriktivně a neměly by být uváděny žádné další důvody pro neudělení nebo odejmutí právního ostavení uprchlíka.

##### a. cesační klauzule



Tato klauzule stanoví podmínky, jež se zakládají na úvaze, že mezinárodní ochrana by neměla být poskytována tam, kde již není nutná či oprávněná. Úmluva stanoví v čl.1C v podstatě pět takových případů. První čtyři vycházejí z dobrovolného přijetí ochrany jiného státu, pátý pak je spjatý s podstatnými změnami v zemi původu:

a) dobrovolně znovu užívá ochrany země své státní příslušnosti. Důraz je kladen na dobrovolnost projevu vůle cizince přijmout ochranu státu původu. Aby tato klauzule byla naplněna, je nutné, aby daný stát byl ochoten ochranu cizinci poskytnout. Forma znovupřijetí ochrany může být různá. Zpravidla se bude jednat o žádost o vystavení nebo prodloužení cestovního dokladu domovského státu[28]; získání dokumentů jako rodný list nebo oddací list nelze za znovupřijetí ochrany považovat. Problémy v posuzování nastávají zejm. v případě krátkodobé návštěvy; v úvahu je třeba brát především důvody této návštěvy (návštěvu nemocného rodiče je třeba posuzovat jinak než návštěvu za účelem navázání obchodních nebo politických vztahů).

b) po ztrátě své státní příslušnosti ji dobrovolně znovu nabyl. Pro splnění podmínky dobrovolnosti je nutné, aby cizinci bylo umožněno navrácené státní občanství odmítnout.

c) nabyl novou státní příslušnost a má možnost požívat ochranu země své nové státní příslušnosti. Se získáním státního občanství jiného státu je spojena ochrana tohoto státu. Ve většině těchto případů nabývá uprchlík státní občanství státu, který mu udělil azyl.

d) dobrovolně se znovu usadil v zemi, kterou opustil nebo mimo níž zůstal z obav před pronásledováním. Tato podmínka se vztahuje jak na cizince, kteří mají státní občanství, tak i na osoby bez státní příslušnosti. Vedle dobrovolnosti je důležitý úmysl cizince usadit se ve svém domovském státě či zemi svého posledního bydliště. Krátkodobá návštěva by mohla být posuzována jako dobrovolné znovupřijetí ochrany.

e) nemůže už dále odmítat užívat ochranu země své státní příslušnosti, protože okolnosti, v souvislosti s nimiž byl uznán za uprchlíka, přestaly existovat; podobně se může vrátit osoba bez státní příslušnosti do země předchozího pobytu. Takováto změna okolností musí být trvalé povahy.

Tyto důvody jsou uvedeny v §17 a 18 zákona o azylu mezi „Důvody odnětí azylu a zániku azylu“. Úprava cesační klauzule podle předchozího zákona o uprchlících byla velmi nepřesná. Její podmínky byly převzaty nikoliv jako kriteria, za jakých uprchlík přestává být uprchlíkem, ale jako podmínky pro nepřiznání statusu – jako podmínky exkluzivní klauzule. Touto nepřesností došlo k rozšíření důvodů pro nepřiznání statusu uprchlíka na území ČR oproti textu Ženevské úmluvy.

b. exkluzivní klauzule

Tato klauzule vyjmenovává okolnosti, za jakých je osoba vyloučena z uplatňování Úmluvy, přestože splňuje pozitivní kriteria definice. Důvody vylučující udělení azylu podle §15 zákona o azylu sledují čl.1F Ženevské úmluvy, který vyjmenovává kategorie osob, jež nejsou považovány za zasluhující si mezinárodní ochranu. Byla stanovena skupina skutků, při jejichž spáchání nelze dotyčnému azylu přiznat. Jejich výčet je opět taxativní:

a) Spáchání trestného činu proti míru, válečného trestného činu nebo trestného činu proti lidskosti. Obsah těchto pojmů se chápe ve smyslu mezinárodních smluv vypracovaných za účelem postihu těchto zločinů. Nejkomplexnější definici těchto skutků obsahuje Dohoda o stíhání a potrestání hlavních zločinců uzavřená v roce 1945 v Londýně a Charta Mezinárodního vojenského tribunálu.

b) Před podáním návrhu na zahájení řízení o udělení azylu se mimo území dopustil se vážného nepolitického trestného činu. Ohledně tohoto ustanovení přinesl nový zákon o azylu zlepšení. Předchozí zákon o uprchlících vyloučil přiznání postavení uprchlíka pro spáchání „zvlášť závažného úmyslného trestného činu“, což v souvislosti s výkladem podle §62 trestního zákona umožňovalo nepřiznání statutu uprchlíka pro méně závažné trestné činy, než stanoví Ženevská úmluva. V předchozí úpravě navíc chybělo teritoriální omezení spáchání činu mimo území státu azylu.

c) Je vinen činy, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN. Cíle a zásady OSN jsou zakotveny v Preambuli a v čl. 1 a 2 Charty OSN. Aby jednotlivec mohl spáchat čin v hrubém rozporu s těmito zásadami, musel by mít mocenskou pozici členského státu. Takové činy tedy mohou spáchat výhradně osoby mající postavení státních orgánů nebo vysokí mezinárodní úředníci OSN. Svým způsobem se toto ustanovení překrývá s písm. a).

Podle předchozí úpravy byly tyto podmínky nejen důvodem pro neudělení statutu uprchlíka, ale odkazem bez uvedení odstavce se mylně zařadily i mezi důvody pro odejmutí postavení uprchlíka, což jen prohloubilo již tak velký tehdejší chaos ve vymezení negativních kriterií definice uprchlíka.

## 5.2. Sekundární důvody pro udělení azylu

Zákon o azylu jde nad rámec Ženevské úmluvy (nicméně v souladu s jinými mezinárodními závazky České republiky), zakotvujíc další důvody, na základě kterých může získat cizinec v České republice azyl.

### 5.2.1. Zvláštní důvody udělení azylu – jednota rodiny

V souladu s principem jednoty rodiny udělí ministerstvo azyl manželů azylanta nebo jeho dětem mladším 18 let a dále též rodičům azylanta mladšího 18 let. Přiznání tohoto azylu je vázáno na návrh oprávněného. Zákon pojímá rodinu v zúženém smyslu. Nevyhnutelnou podmínkou je, aby se rodinní příslušníci zdržovali po celou dobu řízení na území státu.

Tato zásada byla vnesena do českého uprchlického práva zákonem č. 317/1993 Sb., který novelizoval zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících. Až do přijetí nového azylového zákona byl ovšem při udělování tohoto azylu uplatněno správní uvážení – „lze udělit“.

Podle předchozí úpravy bylo možno přiznat status pouze manželů a nezletilým dětem cizince, kterému byl azyl přiznán na základě perzekuce, tedy nemohl žádat azyl na základě zásady sjednocení manželů či dítě cizince, jenž získal azyl na základě humanitárních důvodů. Takto judikoval Vrchní soud v Praze v rozsudku č.j. 1 A 504/98 ze dne 31. května 1999. V uvedeném rozhodnutí však soud též konstatoval, že náš právní řád nedovoluje, aby nezletilé dítě nesdílelo práva vyplývající z právního postavení rodičů. Soud se zamýšlel nad tím, zda tak ustanovení o přiznání azylu dítěti uprchlíka z důvodu zásady sjednocení rodiny není nadbytečné, neboť nezletilé dítě uprchlíka, v jehož je rodičovské zodpovědnosti, toto postavení bez dalšího má[29].

Přestože zásada sjednocení rodiny není přímo zakotvena v textu Ženevské úmluvy, je vyjádřena v Závěrečném aktu konference, která Úmluvu přijala. I přes pouhou doporučující povahu Závěrečného aktu tuto zásadu většina států dodržuje.

### 5.2.2. Azyl z humanitárních důvodů

Ministerstvo může na základě §14 zákona o azylu udělit azyl žadatelům, kteří sice nesplňují požadavky Ženevské úmluvy, přesto ale potřebují ochranu z naléhavých humanitárních důvodů. Podle důvodové zprávy je za takový důvod považován zdravotní stav nebo vysoký věk.

Udělení tohoto azylu je založeno na správním uvážení a nelze o něj podle důvodové zprávy žádat. Rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 6 A 625/1993 ze dne 9. prosince 1994 stanovil, že žadatel nemá subjektivní právo na udělení humanitárního azylu a soudu tudíž nepřísluší přezkoumávat, zda tady humanitární důvody byly nebo ne[30]. Může se zabývat pouze otázkou, zda správní orgán v úplnosti soustředil ty podklady, které mu umožnily správně rozhodnout a zda jeho závěr není s těmito podklady v logickém rozporu[31].

### 5.2.3. Uprchlíci uznání rozhodnutím UNHCR

Na základě §90 azylového zákona může Česká republika udělit cizinci azyl bez předchozího řízení, pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím UNHCR za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Ženevské úmluvy.

## 6. Řízení o azylu

Řízení o udělení azylu je upraveno v zákoně o azylu. V §9 tohoto zákona je stanoveno subsidiární užití správního řádu. Účastníkem řízení podle zákona o azylu je cizinec, který žádá o udělení azylu v ČR nebo cizinec, jemuž byl azyl udělen a bylo zahájeno řízení o jeho odnětí (§20 ).

### 6.1. Orgány disponující pravomocí rozhodovat o udělení azylu

K řízení o udělení azylu je příslušné Ministerstvo vnitra (§8 zákona o azylu).[32] Institucionální složkou Ministerstva vnitra, která rozhoduje o udělení azylu v první instanci je od 1. července 2000 odbor azylové a migrační politiky. Tento orgán vznikl sloučením odboru pro integraci a ochranu státních hranic a odboru pro uprchlíky a integraci cizinců. Před tímto sloučením rozhodoval posledně jmenovaný orgán[33].

V druhé instanci rozhoduje o rozkladu ministr vnitra na návrh zvláštní komise. Tato komise zřízená podle správního řádu se skládá v poměru 3:4 ze zástupců státních orgánů (po jednom za Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo zahraničních věcí) a nestátních institucí (dva za Český helsinský výbor a po jednom za Českou advokátní komoru a právnickou fakultu), kteří jsou státními občany ČR (§30 zákona o azylu). Pro značné množství projednávaných rozkladů vznikly na základě pokynu ministra vnitra dvě rovnocenné rozkladové komise, které se pravidelně střídají ve svých zasedáních. V čele komise stojí ministrem vnitra stanovený předseda - zástupce nestátní instituce. Komise podává ministroví vnitra formou usnesení návrhy na rozhodnutí. Usnesení komise je pak doporučením pro

ministra vnitra při rozhodování konkrétního případu, které není pro ministra závazné. V praxi se však rozhodnutí ministra od návrhu komise lišilo pouze minimálně.

## 6.2. Průběh řízení

Azylový zákon stanoví místo a čas prohlášení o úmyslu požádat o azyl. Úmysl může být projevěn písemně, ústně či jiným způsobem, ze kterého je patrné, že cizinec hledá v ČR ochranu před pronásledováním. Nezáleží zde na formě projevu vůle, rozhodující je obsah vůle žadatele, jenž musí být dostatečně určitý.

Projevení úmyslu na hraničním přechodu je podmínkou vstupu cizince na území. Zákon o azylu přiznává cizinci v souladu s čl.14 odst.1 Všeobecné deklarace lidských práv oprávnění požádat o azyl. Tomuto právu odpovídá mj. povinnost policejních orgánů povolit vstup na území udělením vstupního víza. Vízum je možno udělit pouze osobě, která prokáže svou totožnost cestovním dokladem nebo ji osvědčí čestným prohlášením. Toto vízum opravňuje cizince k pobytu na území jen po dobu 24 hodin. V této lhůtě se cizinec musí dostavit do přijímacího střediska, o čemž má policie povinnost ho informovat. Pokud se žadatel v této době nedostaví do určeného střediska, zastavuje se personální působnost zákona o azylu a osoba se dostává do režimu zákona o pobytu cizinců. V případě důvodů nezávislých na vůli cizince, které brání dostavit se do přijímacího střediska v uvedené době, se doba pobytu považuje za prodlouženou do doby, než tyto důvody pomínou.

Ve stanovených případech může cizinec učinit prohlášení o úmyslu požádat o azyl v přijímacím středisku. Jedná se o cizince, jenž protiprávně vstoupil na území nebo nemá právoplatný pobyt. Dále se toto pravidlo vztahuje na cizince, jenž právoplatně pobývá na našem území na základě víza nebo povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců.

Cizinec, který nemůže ze stanovených důvodů požádat o azyl shora uvedeným způsobem – tj. cizinec, který je hospitalizován, zajištěn za účelem správního vyhoštění[34] nebo ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody – je oprávněn učinit prohlášení o azylu formou písemného sdělení zaslaného ministerstvu.

Pravidlo upravující prohlášení o úmyslu požádat o azyl je striktní ohledně určení místa a času. Jako modus normativnosti použil zákonodárce výslovné dovolení, které je ve skutečnosti podmíněným příkazem. Dříve byla přímo formulována povinnost oznámit úmysl požádat o azyl zásadně při překročení hranic, což mohlo odporovat čl. 33 Úmluvy. V praxi většina žadatelů předem nemohla znát tuto povinnost[35], mnozí z nich jsou negramotní, působí zde komunikační a jazyková bariéra, psychická bariéra strachu, že nebudou vpuštěni do země a ve skutečnosti mnozí z nich ani neví, v jakém státě se nacházejí. V praxi porušení této povinnosti samo o sobě nevedlo k vyloučení z řízení. Nicméně i za účinnosti nového zákona o

azylu je pozdější prohlášení o azylu uváděno v rozhodnutích jako aspekt snižující důvěryhodnost účastníka řízení, což je sice přípustné, ale na základě výše uvedených argumentů snadno vyvratitelné.

Řízení samotné se zahajuje na návrh azylanta. Může být zahájeno též z podnětu ministerstva. Okamžikem zahájení řízení je podání návrhu na zahájení řízení na tiskopise uvedeném v příloze zákona o azylu (jde o speciální úpravu ke SŘ).

Zákon o azylu ukládá v §5 ministerstvu povinnost vyzvat bez zbytečného odkladu cizince, který učinil prohlášení o azylu, k podání návrhu na zahájení řízení o udělení azylu, ve výzvě cizinci stanoví lhůtu. Toto ustanovení obsahuje neurčité pojmy „bez zbytečného odkladu“ a „lhůta“. Je třeba, aby příslušný orgán vycházel z požadavku rozumnosti a individuálního posouzení každého případu. Přesné stanovení času by mohlo v konkrétním případě uvést žadatele do nerovného procesního postavení. K tomu docházelo za účinnosti předešlého zákona o uprchlících, který stanovil lhůtu pro podání žádosti 24 hodin od příjezdu do uprchlického tábora. Tento časový limit byl příliš krátký. V důsledku toho byly v žádosti důvody uváděny neúplně, překotně a jazykově nepřesně. Bylo problematické tuto lhůtu dodržet v případě nutnosti ustanovení opatrovníka nebo opatření tlumočnicka vzácnějšího jazyka.

Zákon o azylu striktně stanoví i přesné místo podání návrhu – přijímací středisko.

Při podání návrhu na zahájení řízení je cizinec povinen odevzdat svůj cestovní pas. Cizinci, který podal návrh na zahájení řízení udělí policie vízum za účelem řízení o udělení azylu (§72 zákona o azylu). Vízum opravňuje k pobytu po dobu 60 dnů; na žádost cizince policie dobu pobytu prodlouží vždy o 60 dnů.

Během dvou až tří týdnů od podání návrhu na zahájení řízení je s účastníkem řízení provedeno vstupní interview. Tohoto pohovoru se na žádost účastníka může účastnit zástupce UNHCR nebo na základě plné moci jeho právní zástupce.

V §23 je stanovena povinnost provést za účelem spolehlivého zjištění skutečného stavu věcí s účastníkem řízení pohovor, o kterém musí být sepsán protokol. Účastník řízení má povinnost se k takovému pohovoru na předvolání dostavit ve stanovené lhůtě. Pokud se opakovaně bez vážného důvodu nedostaví, rozhodne ministerstvo na podkladě dosavadního spisového materiálu. Pokud není možné takto rozhodnout, ministerstvo řízení zastaví podle §25 odst.1 písm. d).

Hlavní důraz řízení spočívá v ověřování důvodů pro udělení azylu. Důležitým zdrojem pro ověření tvrzení účastníka řízení jsou poznatky o zemi původu. Ministerstvo vnitra vychází bohužel obvykle především z informací Ministerstva zahraničních věcí ČR a zpráv českých zastupitelských úřadů, které, i podle

Vrchního soudu, jen málokdy mohou být dostatečným podkladem pro posouzení věrohodnosti tvrzení žadatele.[36] Rozhodovací orgán by měl vycházet z co možná nejvíce a z nejrůznějších zdrojů. Relevantní a spolehlivé informace může poskytnout např. databáze UNHCR/CDR „Refworld“, Amnesty International, Country report of DIRB, zprávy U.S. Department of State[37]. Je třeba, aby tyto informace byly aktuální a zaměřovali se na faktické nikoliv jen právně politické prostředí[38]. Přestože důkazní břemeno spočívá na účastníkovi řízení, má správní orgán podle §32 odst.1 SŘ povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom správní orgán není vázán jen návrhy účastníků[39]. V praxi je dokazování subjektivního aspektu – individuální pronásledování konkrétního účastníka řízení velmi obtížné. Posuzující správní orgán se musí často obejít bez přímých a ověřených důkazů; rozhodnutí pak vychází zejm.z posouzení věrohodnosti a celistvosti pohovorů a z posouzení pravděpodobnosti uvedených okolností v zemi původu. Při takovém posuzování „věrohodnosti„ a „pravděpodobnosti“ je dáno mnoho prostoru pro správní uvážení a pro aplikaci přísné nebo vstřícnější azylové politiky. Bohužel jde v ČR o ten první případ; výrazem toho je např. neudělování azylu ženám z Afghánistánu, přestože pravděpodobnost porušování jejich základních lidských práv je velmi vysoká na základě objektivních podmínek týkajících se postavení vesměs všech žen v dnešním Tálibanském Afghánistánu.

Správní orgán má navíc podle §33 odst. 2 SŘ povinnost seznámit účastníka řízení s podklady pro rozhodování i se způsobem jejich zjištění. Vrchní soud konstatoval, že tuto povinnost nelze považovat za splněnou tím, že správní orgán účastníku doručí rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze vyčíst, že a jaké důkazy byly provedeny. Smyslem uvedeného ustanovení je umožnit ještě před vydáním rozhodnutí účastníku řízení, aby se mohl k provedeným důkazům vyjádřit, aby mohl uplatnit své výhrady či učinit procesní návrhy tak, aby byl naplněn i §46 SŘ, tj. aby se vycházelo ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věcí.[40]

Řízení může být na omezenou dobu přerušeno, pokud byl účastník vyzván, aby odstranil nedostatky podání, nebo pokud se účastník nemůže řízení zúčastnit ze zdravotních nebo jiných vážných důvodů (§26 zákona o azylu).

Zákona o azylu v §25 stanoví taxativně důvody, pro které bude azylové řízení zastaveno. Z důvodů závislých na vůli účastníka je to především porušování povinností účastníka řízení, které je oproti minulé úpravě přesněji definované: pokud se účastník opakovaně bez vážného důvodu nedostavuje k pohovoru nebo neposkytuje informace nezbytné pro spolehlivé zjištění skutkového stavu. V takovém případě lze řízení zastavit pouze, je-li jednání opakované („opakovaně“ a „neposkytuje“) a to jen nelze-li rozhodnout na základě dosud zjištěných skutečností. Řízení bude též zastaveno, pokud účastník neodstraní ve lhůtě stanovené ministerstvem vady návrhu na zahájení řízení, dále pokud uplyne marně lhůta pro přerušování řízení (pokud bylo řízení přerušeno z jiných než zdravotních důvodů) a v případě zpětvzetí návrhu na zahájení řízení a rozkladu. Řízení bude

též zastaveno, pokud odpadl důvod řízení zahájeného z podnětu ministerstva a nakonec pokud účastník zemřel.

Rozhodnutí ve věci vydá ministerstvo do 90 dnů. Tato lhůta je pořádková a může být prodloužena. O prodloužení lhůty musí být účastník řízení bez zbytečného odkladu písemně informován[41]. V praxi trvá řízení v první instanci přibližně 11 měsíců.

Rozhodnutí musí mít všechny náležitosti podle §47 SŘ: 1. výrok, jehož obsahem je rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, 2.odůvodnění, v němž je uvedeno, které skutečnosti byly podkladem pro rozhodnutí a jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a použití právních předpisů, 3. poučení o rozkladu (odvolání), které obsahuje údaj, zda je rozhodnutí konečné, nebo zda se lze proti němu odvolat (podat rozklad), v jaké lhůtě a ke kterému orgánu.

V „pozitivním“ meritorním rozhodnutí orgán I. instance azyl udělí. V případě tzv. I. negativu ministerstvo rozhodne o neudělení azylu, popř. zamítne návrh jako zjevně nedůvodný. V rozhodnutí o neudělení nebo odnětí azylu ministerstvo uvede, zda se na cizince vztahuje překážka vycestování podle §91 zákona o azylu.

Proti rozhodnutí o neudělení azylu lze podat rozklad a to do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Za včas podaný rozklad se považuje i opravný prostředek podaný po lhůtě 15 dnů (ne však delší než 3 měsíce ode dne oznámení rozhodnutí), pokud zpoždění nastalo v důsledku nesprávného nebo chybějícího poučení. Orgán II. stupně je povinen přezkoumat i opožděný nebo nepřípustný rozklad z toho hlediska, zda neodůvodňuje obnovu řízení nebo změnu či zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení. Rozklad se podává prostřednictvím orgánu I. stupně, který (pokud nevyhoví rozkladu na základě autoremedury) doplní řízení provedením nově navržených důkazů a nejpozději do 30 dnů předloží rozklad se spisovým materiálem Ministrovi vnitra ČR, resp. rozkladové komisi. Ministerstvo přihlédně k novým skutečnostem nebo k důkazům, jen pokud by mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí a nemohly být bez zavinění účastníka uplatněny v řízení před správním orgánem I. stupně (§31 zákona o azylu). Odvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí v celém rozsahu, podle potřeby doplní a odstraní zjištěné vady.

O rozkladu rozhodne ministr následujícím způsobem:

1. Zamítne rozklad a potvrdí napadené rozhodnutí,
2. Změní napadené rozhodnutí (vyhoví rozkladu),
3. Zruší napadené rozhodnutí a vrátí věc k novému projednání a rozhodnutí (správní orgán I. instance je vázán právním názorem odvolacího orgánu)



Zákon o azylu nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí ve druhé instanci. V praxi je rozhodnutí o rozkladu vydáno během 6 až 12 měsíců.

Další opravné prostředky jako obnova řízení (§62 an. SŘ) a přezkum mimo odvolací řízení (§65 an.) jsou v praxi využívány minimálně.

Proti rozkladu se nelze dále odvolat. Převzetím II. negativu se účastník řízení stává ex lege cizincem a nechce-li nebo nemůže-li opustit ČR (do 30 dnů, jak mu ukládá § 54 zákona o azylu) je třeba, aby si legalizoval svůj pobyt v rámci obecného cizineckého režimu. Účastníci řízení, kteří dostali zamítavé rozhodnutí se mohou zúčastnit programu dobrovolné repatriace, který organizuje Správa uprchlických zařízení[42]. Další možnost představuje podání žaloby proti rozhodnutí správních orgánů v rámci správního soudnictví

### 6.3. Přezkoumání rozhodnutí soudem

Proti rozhodnutí ministra vnitra lze podat žalobu podle §244 až 250k OSŘ k Vrchnímu soudu a to do 30 dnů od doručení. Je obtížné zjistit, kolik % zamítnutých účastníků řízení tuto možnost využívá, neboť Vrchní soud nevede takové statistiky.

Soud přezkoumává předložený případ pouze z hlediska formální a materiální zákonnosti. Rozhodnutí ve věci azylu v mnohém spočívá na výkladech neurčitých pojmů. Soud však nemůže podrobit přezkumu volné uvážení správního orgánu. V takovém případě zkoumá pouze, zda rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem[43], zda správní orgán vycházel ze spolehlivého zjištění skutkového stavu, zda byl dodržen zákonný postup řízení včetně řádného odůvodnění. Je otázkou, zda omezení přezkumu správního rozhodnutí soudem není v rozporu s čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak namítá např. David Jurčík[44]. Dnes už je bez pochyby zřejmé, že projednání záležitosti před nezávislým tribunálem podle čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy zahrnuje přezkoumání rozhodnutí správního orgánu v plné jurisdikci.[45] Je však třeba zkoumat, zda lze azylovou problematiku podřadit pod okruh vztahů, jichž se přezkum podle čl.6 týká; domnívám se, že nikoliv. Přestože Evropský soud pro lidská práva vykládá v úvahu přicházející „civil rights and obligations“ velmi extenzivně, zůstává jeho výklad v intencích soukromého práva; týká se vztahů, ve kterých vystupují subjekty v rovném postavení, např. vlastnických práv. Do takového okruhu lze jen těžko zahrnout vztah mezi cizincem, resp. žadatelem o azyl a cizineckou policií, resp. státem (rozh. z 16. 10.1986, S. Lukka v. Spojené království, D. et R., 50, str.268). Schůdnější by v azylových případech mohl být čl.13 Evropské úmluvy (v kombinaci např. s čl. 3), kde se již také objevila problematika úplného přezkumu (viz dále kap. o Evropské úmluvě).

V této souvislosti považuji za zajímavé odlišné stanovisko PL ÚS 25/97 týkající se nedostatku efektivní soudní kontroly nad rozhodnutími správních orgánů v oblasti cizinecké policie. Stanovisko se odvolává na rozhodnutí Evropského soudu ve věci Obermeier z roku 1990, A-179, kdy by v případě zásahu do „občanských práv a závazků“, zejm. práv zaručených v čl.8 Evropské úmluvy došlo k porušení čl.6 odst. 1 Evropské úmluvy. V uvedeném rozsudku Evropského soudu se praví: „jestliže správní soud může pouze posoudit, zda správní orgány použily svého diskrečního práva způsobem slučitelným se zákonem, není takové omezené posouzení efektivní soudní kontrolou ve smyslu čl. 6 odst.1 Evropské úmluvy“. Vzhledem k § 245 odst.2 OSŘ zbývá cizinci v případě rozhodnutí vydaném na základě správního uvážení pouze ústavní stížnost. Na základě předchozího přichází v úvahu stížnost k Evropskému soudu.

Nový azylový zákon přinesl velké zlepšení pro postavení uprchlíků, kteří podali žalobu k Vrchnímu soudu. Především přiznal podání žaloby odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. Podle předešlé úpravy tak hrozilo mnohým z těchto cizinců, že budou vyhoštěni, neboť značná část z nich nebyla schopni legalizovat svůj pobyt jiným způsobem (především protože nemají platné cestovní doklady). Tito cizinci pobývali na území na základě krátkodobého víza; prodloužení víza však policie někdy odmítla. Podle UNHCR ale k žádnému vyhoštění nedošlo.

Se ztrátou postavení účastníka řízení ztrácí cizinec též výhody s tímto postavením spojené, především nárok na ubytování a stravování v pobytovém táboře, popř. nárok na finanční příspěvek. Uprchlík se tak ocitl většinou zcela bez prostředků. V této situaci byl za účinnosti předešlé úpravy odkázán především na pomoc UNHCR a nevládních organizací[46]. Nový zákon o azylu reagoval na tento problém zavedením víza za účelem strpění pobytu (§73 an). Toto vízum udělí odbor cizinecké a pohraniční policie na žádost cizince, který předloží doklad o podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení azylu nebo o zastavení řízení o udělení azylu. Vízum především právně zajišťuje pobyt uprchlíka – opravňuje cizince k pobytu na území po dobu 365 dní. Platnost víza policie na žádost cizince prodlouží a to i opakovaně. Platnost víza zaniká nabytím právní moci rozhodnutí soudu o žalobě.

Status strpění na základě tohoto víza zabezpečuje cizinci základní sociální zajištění. V zásadě je cizinec povinen hradit si náklady pobytu z vlastních prostředků. Pokud si ale cizinec, jemuž bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, nemůže zajistit ubytování, je ministerstvo povinno mu jej zajistit. Cizinci bude dále na jeho žádost poskytnut finanční příspěvek až do výše životního minima.

V této souvislosti však nový azylový zákon nezaplňuje právní vakuum, do kterého se dostali cizinci, kteří obdrželi druhé zamítavé rozhodnutí žádosti o azyl a kteří se rozhodli požádat o vízum za účelem strpění podle azylového zákona. Nedostatkem je nepodchycené časové období mezi doručením zamítavého rozhodnutí a obdržením víza, jež se počítá na týdny. V den, kdy cizinci obdrželi II. negativ, museli stejně opustit pobytové středisko. Ocitli se bez přístřeší, opět odkázáni na pomoc nevládních iniciativ. Cizinci, kteří se ocitnou v této situaci, se snaží co nejrychleji

podat žalobu k Vrchnímu soudu, aby mohli požádat o vízum za účelem strpění pobytu. Tím se v podstatě omezuje jejich právo na podání řádně vypracované žaloby v zákonné lhůtě 30 dnů.

Aplikace těchto ustanovení navíc nebyla včas exekutivně zajištěna. V době rozpočtového provizoria nebyly vypláceny finanční dávky, na něž zákon přiznává nárok. Poté, co vstoupil zákon v účinnost, nastala absurdní situace: většina cizinců v režimu strpění požádala o příspěvek a ministerstvo, které na to nebylo připraveno, přestalo koncem března raději vydávat druhá negativní rozhodnutí.

## 6.4. Postavení účastníka řízení o azylu

### 6.4.1. Procesní postavení

Nový zákon přinesl změnu i v úpravě procesní způsobilosti. Za způsobilého k právním úkonům je podle tohoto zákona považován cizinec ode dne, kdy dosáhl věku 18 let. Podle předchozí úpravy byl k podání žádosti způsobilý cizinec, který dovršil 15 let, což kolidovalo čl. 1 Úmluvy o právech dítěte. Je-li účastník mladší 18 let a nemá doprovod dospělého resp. zákonného zástupce, jsou mu ustanoveni v podstatě dva opatrovníci: jeden podle §92 pro řízení o udělení azylu a druhý soudem pro pobyt na území podle zákona o rodině.

Zákon o azylu zahrnuje minimální procesní záruky pro postavení účastníka v řízení o udělení azylu.

Před zahájením řízení je ministerstvo povinno řádně poučit účastníka o jeho právech a povinnostech a to v jazyce, ve kterém je účastník schopen se dorozumět, nebo způsobem pro něj srozumitelným (§5 odst.2 zákona o azylu).

S každým účastníkem musí být proveden pohovor za účelem spolehlivého zjištění skutečného stavu věci (§23 zákona o azylu). O provedeném pohovoru se sepíše protokol. Z důvodů hodných zvláštního zřetele zajistí ministerstvo vedení pohovoru i tlumočení osobou stejného pohlaví.

Za minimální záruku azylového řízení lze též považovat osvobození účastníka od veškerých nákladů řízení, včetně bezplatného tlumočení po celou dobu řízení. Řízení se vede v mateřském jazyce, nebo se souhlasem účastníka v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Účastník je rovněž oprávněn přizvat si na své náklady tlumočnicka podle své volby (§22 zákona o azylu). Tlumočnickem nemůže

být jiní osoba, než tlumočník zapsaný v seznamu podle zákona č.36/1967 o znalcích a tlumočnících, popř. osoba, která složila slib podle §24 tohoto zákona.

Účastník řízení má právo nechat se po celou dobu řízení zastupovat na základě plné moci s ověřeným podpisem účastníka (§20 odst.2 zákona o azylu).[47]  
Účastník řízení má právo požádat o pomoc právníckou nebo fyzickou osobu zabývající se poskytováním právní pomoci uprchlíkům. Pokud tato osoba poskytuje právní pomoc bezplatně, přispěje ministerstvo na úhradu těchto nákladů (§21 zákona o azylu).

Zákon o azylu sice nepřiznává UNHCR procesní postavení účastníka řízení, nicméně příslušný orgán veřejné správy je povinen umožnit zástupci UNHCR na jeho žádost bez průtahů kdykoliv navázat s účastníkem řízení kontakt, nahlížet se souhlasem účastníka řízení do spisu a být přítomen při pohovoru a ústním jednání (§37 zákona o azylu). Účastník má právo být po celou dobu řízení ve styku s UNHCR a s právníckými osobami, které se zabývají ochranou jeho zájmů.

#### 6.4.2 Sociální situace účastníka řízení

Novou právní úpravou došlo ke změně pojetí pobytu cizince v uprchlických táborech, resp. střediscích. Dříve byla zákonem stanovena povinnost cizince pobývat v uprchlickém táboře, z níž mohlo vedení tábora „povolit“ výjimku, navíc pouze se souhlasem orgánu rozhodujícího ve věci. Současná právní úprava zakotvuje právo cizince využívat tato zařízení.

Cizinec ubytovaný v přijímacím nebo pobytovém středisku má právo na kapesné, na zajištění stravování (třikrát denně, u dětí do 15 let pětkrát denně), zajištění základního hygienického standartu, právo na lůžko a skříňku na uložení osobních věcí, právo přijímat návštěvy, balíčky a peníze. Nelze-li po něm spravedlivě žádat úhradu služeb, budou mu poskytnuty bezplatně. Namísto stravovacích služeb lze účastníku řízení poskytnout finanční příspěvek ve výši životního minima. Účastník řízení má též právo pobytové středisko opustit. Účastník řízení je pouze povinen písemně oznámit vedoucímu pobytového střediska v případě odchodu na dobu více jak 24 hodin.

V případě, že je účastník řízení hlášen k pobytu mimo pobytové středisko, hradí si náklady spojené s pobytem na území sám. S ohledem na jeho prokázané majetkové a finanční poměry mu lze na jeho žádost poskytnout finanční příspěvek ve výši životního minima.

Hlavní institucí zabezpečující služby účastníkům řízení je Správa uprchlických zařízení. Svou činnost zahájila 1. 1. 1996 jako rozpočtová organizace zřízená Ministerstvem vnitra ČR. Jejím hlavním úkolem je provoz azylových zařízení,

poskytování ubytovacích, zdravotních, stravovacích, sociálních a dalších s tím souvisejících služeb.

Zákon o azylu hovoří v §79 an. o tzv. azylových zařízeních, která zahrnují přijímací, pobytové a integrační azylové středisko. Rozlišení azylových zařízení spočívá v účelu, který jednotlivá střediska plní. Zřizovatelem všech těchto zařízení je Ministerstvo vnitra. Zákon upravuje možnost, aby pobytová a integrační azylová střediska provozovala namísto Ministerstva vnitra právnická osoba v rozsahu pověření uděleného Ministerstvem vnitra a za úplatu.

V přijímacím středisku je cizinec povinen po určitou zákonem stanovenou dobu pobývat (přibližně 3 týdny), a to za účelem provedení identifikačních úkonů, lékařského vyšetření, karantény atd. Do ukončení těchto úkonů nesmí účastník řízení přijímací středisko opustit. Porušením povinnosti pobývat v přijímacím středisku se dopouští přestupku. Během této doby je s účastníkem řízení proveden vstupní pohovor, ve kterém se zjišťují důvody pro udělení azylu. Přijímací středisko se nachází v obci Vyšní Lhoty, v okrese Frýdek – Místek (pravděpodobně záměrně poblíž hranic se Slovenskem).

Po ukončení vstupních procedur je účastník řízení přemístěn do tzv. pobytového střediska. Pobytové středisko slouží k ubytování účastníka řízení o udělení azylu do doby nabytí právní moci rozhodnutí o udělení azylu. Cizinci zde ubytovanému je zajištěn základní hygienický standard, strava, zdravotní péče apod. Za zákonem stanovených podmínek je účastník řízení povinen poskytnutí ubytování, stravy, popř. jiných služeb zcela nebo zčásti hradit. Cizinec má také možnost pobytový tábor kdykoli opustit. Pobytové středisko se nachází v obci Zastávka u Brna (ubytovací kapacita 230 míst; zde se nachází např. zvláštní oddělení pro účastníky řízení ve věku od 15 do 18 let, kteří jsou bez doprovodu), dále v obci Červený Újezd, okres Teplice (ubytovací kapacita 360 míst; zde jsou ubytovaní především účastníci řízení čekající na první rozhodnutí) a v obci Bělá pod Bezdězem, okres Mladá Boleslav (kapacita asi 450 ubytovacích míst; zde se nacházejí účastníci řízení po I. negativu).

Měla jsem možnost navštívit tábor v Červeném Újezdě a v Bělé pod Bezdězem. V každém táboře mohou účastníci řízení využívat televizní místnost se satelitem, dětské centrum a knihovnu. Ohledně stravy si mohou vybrat z tradiční české, muslimské a vegetariánské kuchyně. Přesto považuji tato zařízení za nevyhovující, vzhledem k průměrné délce řízení, (které se v případě, že Vrchní soud zruší rozhodnutí a vrátí věc do I. instance, může protáhnout až na 5 let). Podle mého názoru, pobyt v tak stísněných a nevládných poměrech po tak dlouhou dobu musí špatně působit na psychiku ubytovaných cizinců. Velkým problémem je vzdálenost těchto zařízení od „civilizace“ (např. oba tábory, které jsem navštívila, se nacházejí v lese a cizinci zde ubytovaní jsou víceméně odkázáni na řídkou autobusovou dopravu). Účastníci řízení jsou tak nuceni trávit dlouhé dny čekání v ubíjející nečinnosti. Nelze upřít Správě snahu o zajištění náplně času účastníků řízení. Ve spolupráci s nevládními organizacemi se zde pořádají různé sportovní aktivity, kurzy českého jazyka, dílny ručních prací pro ženy, výstavy, kulturní akce atp.

Díky novelizaci zákona o zaměstnanosti z roku 1999 se povoleno k zaměstnání

cizince, který o požádal přiznání postavení uprchlíka, nevyžaduje. V praxi je však velmi složité nalézt pro účastníka řízení zaměstnání.

Na základě §88 zákona o azylu je cizinci po dobu od prohlášení o azylu do skončení řízení o udělení azylu a po dobu platnosti víza za účelem strpění pobytu poskytována základní zdravotní péče.

## 7. Restriktivní opatření

Již od 70. let čelí evropské státy nejen vzrůstajícímu přílivu uprchlíků, ale i dalším okolnostem, které je nutí azylovou a migrační politiku přehodnotit. Velký problém představuje růst nezaměstnanosti, který značně zatěžuje sociální systémy, je zdrojem xenofobních nálad a nutí státy omezovat pracovní imigraci. Celkový trend evropské uprchlické politiky posledního desetiletí je možno charakterizovat jako značně restriktivní. Mezi nové strategie patří snaha o snížení imigračního tlaku zvýšením poskytování humanitární pomoci a řešení konfliktu přímo na místě, přísnější kontrolou hranic a imigrace, poskytováním dočasných statutů ochrany a snahou o zvýšení efektivity azylové procedury.

V 90. letech začaly mnohé evropské státy požadovat plnění vízové povinnosti i po uprchlících. Zavedení bezvízových dohod se však v ČR nikterak významně neprojevovalo ve zvýšení počtu žádostí o azyl.[48] Podle mého názoru se zavedení vízové povinnosti např. s Ukrajinou projeví ve zvýšeném tlaku na azylovou proceduru kvůli žádostem cizinců, kteří si tak budou chtít legalizovat pobyt za jiným účelem.[49]

Mezi nejvýznamnější restriktivní opatření proti zneužívání instituce azylu patří institut zrychleného řízení pro žádosti, které jsou zjevně neodůvodněné. Základním dokumentem upravujícím tento institut jsou výše uvedené Londýnské rezoluce, které dále stanoví procesní záruky a uvádí kategorie případů.

### 7.1. Zjevně nedůvodná žádost

Česká azylová legislativa se přizpůsobila trendu evropské azylové politiky zavedením tohoto institutu již v roce 1993 (novelou zákona o uprchlících). Nový zákon o azylu obsahuje úpravu zjevně nedůvodného návrhu na zahájení azylového řízení v §16. Návrh se zamítne jako zjevně nedůvodný v taxativně stanovených případech, jestliže účastník řízení o udělení azylu:

- a) uvádí výlučně ekonomické důvody (v této situaci je třeba zkoumat, zda ekonomické problémy nejsou důsledkem pronásledování ve smyslu Ženevské úmluvy[50]).
- b) úmyslně uvádí nesprávné údaje o své totožnosti nebo státním občanství a trvá na nich jako na pravých nebo tyto údaje odmítá uvést,
- c) žádá o udělení azylu pouze proto, aby unikl situaci všeobecné nouze,
- d) v opakovaně podaném návrhu uvede obdobné důvody jako v návrhu předchozím,
- e) přichází ze státu, který ČR pokládá za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu
- f) má více než jedno státní občanství a nevyužil ochrany některého ze států, jehož občanství má.

Jako zjevně nedůvodný nelze zamítnout návrh na zahájení azylového řízení, který se týká cizince, který není způsobilý k právním úkonům pro nedostatek věku, tedy návrh cizince mladšího osmnácti let.

Koncept zjevně nedůvodného návrhu je v českém azylovém právu konstruován jako vyvratitelná právní domněnka, kdy žadatel může předložit nové skutečnosti a důkazy. Toto důkazní břemeno však může žadatel unést pouze za předpokladu dodržení minimálních procesních záruk. Vyvratitelnost je výslovně stanovena u důvodů založených na principu bezpečné země a bipolitismu.

Koncept zjevně nedůvodného návrhu sleduje efektivní zkrácení azylového řízení. Orgán první instance takový návrh zamítne, což nemusí nutně znamenat ukončení řízení. Proto nelze tento institut kvalifikovat jako absolutní překážku zahájení řízení. Žadatel má právo proti takovému rozhodnutí podat rozklad do sedmi dnů od doručení do vlastních rukou. Nový zákon o azylu prodloužil tuto lhůtu o čtyři dny. Třídenní lhůta stanovená v §16 zákona o uprchlících byla velmi krátká k tomu, aby bylo možno sepsat rozklad kvalifikovaně. Je nadále otázkou, zda je v silách účastníka řízení během i sedmi dnů (z nichž dva případnou na den pracovního klidu) připravit si text rozkladu, obstarat si překladatele, požádat o pomoc právníka. V praxi se podobné situace řeší tak, že účastník řízení napíše pouze formální rozklad, který přislíbí v určité lhůtě doplnit. Proti rozhodnutí o rozkladu je dále možno podat žalobu k Vrchnímu soudu.

Zefektivnění tohoto řízení spočívá pouze v kratší lhůtě pro podání rozkladu (jde tedy o zkrácení řízení o pouhých osm dnů), což považuji vzhledem k průměrné délce řízení, která se pohybuje kolem 1,5 až 2 let, v případě soudního přezkumu až 3 až 5 let, téměř za směšné. Předchozí zákon o uprchlících zkrátil řízení o „zřejmě neodůvodněných žádostech“ nejen kratší lhůtou pro podání rozkladu, ale i tím, že stanovil povinnost orgánu rozhodnout nejpozději do sedmi dnů ode dne podání

žádosti o jejím zamítnutí. Tato lhůta byla jistě velmi krátká. Bylo jistě obtížné odstranit nedostatky žádosti (§19 odst. 3 SŘ) a provést se žadatelem pohovor za účasti tlumočníka k podání vysvětlení k ověření důvodů, pro které byla žádost shledána jako zjevně neodůvodněnou. Dalším důvodem byla i nedostatečná personální vybavenost rozhodujícího orgánu. Institut byl tak za účinnosti předešlého zákona používán jen zřídka. Myslím si však, že toto bylo možné vyřešit např. prodloužením lhůty pro vydání rozhodnutí ve zkráceném řízení.

## 7.2. Koncept bezpečné země

Jeden z důvodů pro zamítnutí návrhu na zahájení řízení o udělení azylu tvoří koncept bezpečné země. Přestože se tento princip na první pohled může jevit jako rozumný, jako přístup, který by mohl pomoci rychle vyřídit návrh „mala fidei“ žadatelů, a zbavit tak státní orgány velké finanční a administrativní zátěže, je třeba jej zkoumat v širších souvislostech. Bez dostatečných záruk totiž může zneprístupnit ochranu uprchlíkům „bona fidei“.

Návrh na zahájení řízení o udělení azylu bude na základě § 16 odst.1 písm. e) zákona o azylu zamítnut jako zjevně nedůvodný, jestliže účastník řízení přichází ze státu, který Česká republika považuje za třetí bezpečnou zemi nebo bezpečnou zemi původu, nebude-li prokázáno, že v jeho případě nelze tento stát za takovou zemi považovat.

Významným argumentem proti principu bezpečné země je fakt, že zpochybňuje individuální povahu azylového řízení. Vychází ovšem z vyvratitelné domněnky, proti níž se žadatel může bránit. Institut bezpečné země může znamenat buď automatické zamítnutí azylové žádosti nebo zavádí vyvratitelnou domněnku. Nový azylový zákon vyšel naštěstí z druhé koncepce.

Další významný protiargument představuje poukazování na to, že potenciální perzekuce existuje v každé zemi. Tento institut znemožňuje např. žádat občanu jednoho členského státu EU v druhém členském státě. Přesto jsou z nedávné minulosti známy případy, kdy občané jedné členské země ES získali azyl v jiné, např. Baskové v severských zemích.

Velké diskuse se vedou o sestavování seznamu bezpečných zemí. Podle ECRE [51] by měl být tento seznam kompilován na základě objektivních a spolehlivých



informací pocházejících z různých zdrojů (tedy i nevládních organizací a výzkumných institutů). Dále by tyto seznamy měly být pod parlamentní kontrolou [52] a přístupné žadatelům a jejich zástupcům.

V ČR není Seznam bezpečných zemí vydáván obecně závaznou formou. Vydává jej ředitel odboru pro uprchlíky pro vnitřní potřeby úřadu ve formě interní instrukce. Seznam tedy není v principu veřejně přístupný a není možné, aby se k němu vyjadřovali zástupci nevládních organizací. Z dobré vůle odboru má nicméně seznam k dispozici UNHCR a odbor plánuje zveřejnit seznam na své internetové stránce. Kriteria pro zařazení zemí na tento seznam jsou zakotvena v zákoně jen velmi obecně - v zákonné definici třetí bezpečné země a bezpečné země původu. Zatím jsou na Seznamu třetích bezpečných zemí: členské státy EU, USA, Kanada a posuzuje se zařazení Polska, Maďarska a Slovenska. Na Seznamu bezpečných zemí původu jsou: členské státy EU, USA, Kanada, Polsko, Maďarsko, Slovensko, Slovinsko, Rumunsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko a Kypr.

V původním návrhu zákona bylo navrženo (v důvodové zprávě bylo výslovně řečeno „s ohledem na důležitost tohoto seznamu“), aby byl vydáván formou nařízení vlády. Hlavní slovo při jeho tvorbě mělo mít Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zahraničních věcí. Podle důvodové zprávy kriteria pro posuzování zemí jako bezpečných měla být přejata z Londýnských rezolucí. Těmito kritérii jsou: 1. Stanovení počtu osob, které z uvažovaného státu prchly v minulosti a počet kladně vyřízených žádostí o azyl[53], 2. Způsob a míra dodržování lidských práv; zde má být přihlíženo nejen k formálním závazkům, tedy přijetí mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách a vnitrostátním právním předpisům, ale je třeba sledovat dodržování těchto závazků v praxi, což je považováno za významnější; dále je nutné vzít v úvahu ochotu země umožnit monitoring této situace nevládním organizacím; porušování práv se může dotýkat pouze určité skupiny populace, 3. Existence soustavy demokratických institucí; v úvahu je třeba vzít zejména demokratické postupy, politickou pluralitu, konání voleb, svobodu projevu a přesvědčení, 4. Stabilita země, případně odhad možné změny poměrů v blízké budoucnosti.

I přes uvedenou dobrou vůli odboru pro uprchlíky se domnívám, že by (zejména v případě dalšího zefektivnění zkráceného řízení) měl zákon detailněji stanovit kriteria pro určení země jako bezpečné, umožnit přístup k seznamům účastníkům řízení, jejich zástupcům a nevládním organizacím. Dále se domnívám, že by měla být právně zakotvena možnost nevládním organizacím (zejm. UNHCR) k seznamům se vyjadřovat.

### 7.2.1. Bezpečná země původu

Podle Závěrů Rady ministrů odpovědných za migraci o zemích, ve kterých není obecně nebezpečí pronásledování, je „bezpečná země původu“ ta země, která objektivně a ověřitelnou cestou neprodukuje uprchlíky, nebo kde objektivně a

prokazatelně pominuly skutečnosti, které v minulosti mohly být důvodem aplikace Úmluvy.

V souvislosti s Ženevskou úmluvou je nutno podotknout, že tento princip v podstatě zavádí teritoriální výhradu.

Bezpečnou zemi původu definuje zákon o azylu v §2 odst.1) jako stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, který splňuje následující kritéria:

- a) státní moc zde dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů,
- b) jeho občané nebo osoby bez státního občanství jej neopouštějí z důvodů stanovených jako relevantní pro udělení azylu,
- c) jde o stát, který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (termín ratifikace by měl být vykládán extenzivně jako souhlas státu být smlouvou vázán),
- d) tento stát umožňuje činnost právnickým osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.

Princip bezpečné země byl zaveden do české azylové legislativy již novelou zákona o uprchlících v roce 1993. V předchozím zákoně o uprchlících byl však tento princip koncipován jako nevyvratitelná právní domněnka, což znamenalo porušení čl. 3 Úmluvy, ve které se strany zavazují dodržovat ustanovení Úmluvy vůči uprchlíkům bez ohledu na rasu, náboženství nebo zemi původu.

Podle UNHCR[54] je institut bezpečné země původu v konfliktu s principem, že každá žádost má být posuzována individuálně, nicméně nemá nic proti tomu, aby tento institut byl užít jako procesní pomůcka pro zacházení se žadateli ve zrychlené proceduře. Tak jak je institut upraven v ČR, splňuje nyní hlavní požadavky UNHCR - zjednodušená procedura by měla zahrnovat obvyklé záruky, např. možnost odvolání, žadatel musí mít možnost zpochybnit presumovanou bezpečnost atd.

### 7.2.2. Koncept třetí bezpečné země

Princip třetí bezpečné země se zakládá na předpokladu, že uprchlík, který strávil určitý čas v tzv. třetí bezpečné zemi, by měl žádat o ochranu v této zemi.

Zákon o azylu (§2 odst.2) rozumí bezpečnou třetí zemí stát jiný než stát, jehož je cizinec státním občanem (v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, ve kterém cizinec pobýval před vstupem na území České republiky) a do kterého se může tento cizinec vrátit a požádat o udělení postavení uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, aniž by byl vystaven pronásledování, mučení nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu. Stát není bezpečnou třetí zemí, pokud na něj lze vztáhnout překážky vycestování podle §91, nebo cizinec územím pouze projížděl[55]. Zákon nevymezuje konkrétní lhůtu pobytu v dané zemi; tato neurčitost může způsobit praktické interpretační problémy[56].

Samotný návrh na zahájení řízení se meritorně nezkoumá. V souladu s Rezolucí o harmonizovaném přístupu k otázkám hostitelských třetích zemí tak předchází formální identifikace třetí bezpečné země meritornímu zkoumání návrhu na zahájení řízení a tento princip je aplikován na všechny žadatele o azyl, i na potenciální azylanty.

Aplikací principu třetí bezpečné země se bohatší státy Evropy snaží řešit ekonomicky motivovanou migraci s odůvodněním, že v případě, kdy uprchlík skutečně utíká před pronásledováním, přijme rád azyl v kterékoliv zemi. Kromě významných motivů ekonomických zde však často mohou působit faktory jiné: např. důvody rodinné, etnokulturní (frankofonní Alžířan bude spíše chtít do Francie než do České republiky), zavedené komunity, vyšší naděje na přiznání azylu atp.

Často užívaným argumentem je tvrzení, že tento institut pomáhá rozdělování břemen uprchlického problému[57]. V praxi jsou země východní, střední popř. jižní Evropy nejčastěji první zastávkou pro uprchlíky hledající ochranu v Evropě. Ve skutečnosti tedy princip třetí bezpečné země posouvá břemeno žadatelů o azyl ze Západu na Východ.

Podle UNHCR[58] je legitimní, aby si státy stanovily parametry podle kterých budou určeny země, kam budou žadatelé pravděpodobně navraceni, aby tam hledali ochranu. Na druhé straně upozorňuje na to, že jednostranné navracení žadatelů do zemí, které projížděli bez ohledu na individuální okolnosti a bez souhlasu přijímající země přináší nebezpečí řetězových vyhoštění a zvyšuje riziko porušení zákazu non- refoulement.

Významný problém aplikace principu je nedostatek harmonizace koncepcí a procedur a nestejná rozhodovací praxe[59] evropských států. Není konsensus, jak definovat „bezpečnost“. Může se stát, že země A deportuje žadatele do země B. Země B však odmítne žadatele a pošle ho do země C, kterou tato země B, nikoliv však země A, považuje za bezpečnou.

Odmítání přijetí odpovědnosti za přezkoumání žádosti o azyl přináší nebezpečí uvedení žadatele do těžké situace uprchlíka in orbit. Vede k řetězovým vyhoštěním, které vystavuje žadatele riziku, že bude eventuálně navracen do země původu bez toho, aby byla jeho žádost posouzena meritorně v jakékoliv „třetí“ zemi.

Mimo prostor států Dublinské konvence[60] vracející stát se nesnaží získat předem

garanci od přijímajícího státu, že žadateli bude umožněn vstup do země a přístup do azylové procedury, ani neinformuje stát o důvodech zamítnutí, např. že žádost nebyla meritorně přezkoumána.

Žadatelům navraceným do ČR je umožněn vstup většinou podle readmisních dohod. Na základě těchto dohod nejsou české státní orgány informovány o tom, zda osoba již žádala o azyl v jiné zemi a že její žádost nebyla meritorně přezkoumána.

V roce 1995 vypracovala ECRE zprávu nazvanou „Třetí bezpečné země: Mýty a Realita“. V rámci monitorovacího projektu byly zjištěny vážné mezery v ochraně žadatelů při aplikaci principu třetí bezpečné země. Na základě těchto zjištění navrhuje ECRE ve zprávě minimální záruky, které by měly zavést aplikující státy : 1) ohled na rodinné vazby žadatele, 2) nedeportovat žadatele do zemí, které neimplementovali plně Ženevskou konvenci, 3) nedeportovat žadatele bez získání předchozího souhlasu a záruky přijetí, 4) nedeportovat žadatele bez předchozí záruky, že přijímající stát umožní žadateli přístup do spravedlivého azylového řízení, 5) informovat žadatele v jemu srozumitelném jazyce o příkazu k deportaci, 6) zajistit žadateli efektivní možnost odvolat se proti příkazu k deportaci s odkladným účinkem, 7) vystavit žadateli dokument v jazyce přijímajícího státu, který potvrzuje, že žádost o azyl byla zamítnuta pouze na základě aplikace principu třetí bezpečné země.

Pro demonstraci problematičnosti a nebezpečí při aplikaci principu třetí bezpečné země bych zde ráda uvedla jeden případ, který zaregistrovalo ECRE ve výše uvedeném projektu a ve kterém figuruje Česká republika. Jednalo se o rodinu pocházející ze Somálska - somálského státního příslušníka a pět závislých dětí, kteří přiletěli 29. května 1994 na letiště v Bruselu, kde požádali o azyl. Po příjezdu byli zadrženi a 5. června byla jejich žádost zamítnuta jako „podvodná“. Žadatelé byli navraceni na letiště v Praze 8. června, odkud byli 18. června posláni na letiště v Bratislavě s odůvodněním, že mají v pase prošlé tranzitní vízum Slovenské republiky. 22. června byl umožněn přístup UNHCR k žadatelům na bratislavském letišti, kde jim bylo poskytováno pouze jedno jídlo denně a museli spát přímo na podlaze nebo na židlích. Nebyl jim poskytnut tlumočnick ani přístup k telefonu. Po rozhovoru se žadateli zjistilo UNHCR, že spadají do zájmu UNHCR a že jejich případy by mohly být a priori považovány za oprávněné. Přes intervence UNHCR odmítly slovenské orgány zaregistrovat jejich žádosti o azyl. V následujících dnech intervenovalo UNHCR na různých stupních imigračních orgánů ve snaze předejít předpokládané deportaci na Ukrajinu s argumentem, že taková deportace by mohla vést až k porušení zásady non-refoulement (pozn. Ukrajina není smluvním státem Ženevské úmluvy). Slovenské orgány odůvodňovaly deportaci tím, že žadatelé jsou pouze turisté, když nepožádali o azyl a že musí být deportováni do „země prvního azylu/transitu“, protože „jejich pobyt na Slovensku by byl příliš drahý“. Následně byla rodina vrácena vlakem na Ukrajinu v noci z 25. na 26. červen. Přestože byly informovány kanceláře Spojených národů v Kyjevě a v Moskvě, nepodařilo se navázat s těmito žadateli další kontakt.

### 7.2.3. Readmisní dohody

Důležitý instrument pro implementaci principu třetí bezpečné země představují tzv. readmisní dohody. Tyto dohody slouží k zabraňování protiprávní migrace – upravují navrácení příslušníků smluvních států a státních příslušníků třetích zemí, kteří překročili protiprávně společné státní hranice.

Česká republika podepsala a implementovala readmisní dohody se všemi svými sousedy - s Rakouskem (z roku 1991), Polskem (1993), Německem (1994) a Slovenskem (1996), dále pak s Maďarskem, Rumunskem a Kanadou. Tyto dohody nepřihlíží ke zvláštnímu postavení uprchlíků a neposkytují readmitovanému uprchlíkovi žádné garance přístupu k azylovému řízení ani záruky, že nebude vrácen v rozporu se zásadou non-refoulement. Na základě těchto dohod přebírá Česká republika od sousedních států více osob, než jich navrací (což podporuje tvrzení, že ČR nemění své postavení tranzitní země).

Současné readmisní dohody, podepsané mezi Západní Evropou a státy Střední a Východní Evropy, je třeba odlišit od readmisních dohod sjednaných mezi státy Západní Evropy v 50. a 60. letech. U příslušníků třetích zemí byla v rámci těchto dohod readmise prováděna pouze za podmínky, že osoba strávila v dožádaném státě určitou dobu. Dohoda mohla být aplikována na uprchlíky pouze v případě žadatelů zamítnutých v poslední instanci. Nová generace readmisních smluv se od těchto liší především tím, že dohody mohou být aplikovány na žadatele o azyl, kterým byl na hranici odmítnut vstup na území na základě principu třetí bezpečné země a jejichž žádost nebyla přezkoumána meritorně. Uprchlíci jsou tak zařazeni do obecné kategorie cizinců pocházejících ze třetích zemí, ve které nejsou nijak brány v potaz specifika jejich situace. Další odlišnost této generace readmisních dohod spočívá v tom, že se zaměřují na tranzitní země a přímo i na země, ze kterých přicházejí emigrační proudy. Z procesního hlediska se nové readmisní dohody snaží minimalizovat formální požadavky na aplikaci readmisních dohod, např. zrušením určité délky pobytu nebo snížením stupně průkaznosti požadované pro stanovení závazku dožádaného státu. Přestože to není v readmisních dohodách výslovně stanoveno a ani jinak se dohody nezmiňují o osobách hledajících ochranu, je zřejmé, že tyto dohody byly uzavřeny především proto, aby umožnily odmítnutí žadatelů o azyl na základě principu třetí bezpečné země.

## 8. Postavení azylanta

Účastníku řízení, jemuž byl udělen azyl vydá odbor cizinecké a pohraniční policie nový doklad totožnosti – „průkaz k povolení pobytu“. Na žádost azylanta zapíše policie do průkazu údaje o jeho dětech mladších 15 let. V zájmu svobody pohybu

vydá policie azylantovi na jeho žádost též cestovní doklad (v souladu s čl. 28 Ženevské úmluvy). Územní platnost tohoto dokladu zahrnuje všechny státy světa s výjimkou země původu azylanta. Celková doba platnosti cestovního dokladu nesmí přesáhnout 10 let.

Pro přechodné ubytování osob, jimž byl udělen azyl, jsou určena integrační azylová střediska. V těchto zařízeních pobývají azylanti do doby, než se pro ně podaří zajistit odpovídající bydlení (což trvá přibližně 6 až 12 měsíců). Integrační azylová střediska se nacházejí v Jaroměři, Zastávce u Brna, Krásné Lípě, Náchodě a Ústí nad Labem-Předlicích.

Nový azylový zákon stanoví hmotně právní podmínky státního integračního programu, jemuž konečně poskytuje zákonný charakter (§68-70).[61] Tento program sleduje především dva základní cíle: jazykovou přípravu a zajištění bydlení.

V oblasti získání znalostí českého jazyka realizuje Ministerstvo školství bezplatné jazykové kurzy. Nabídka kurzu musí být azylantovi učiněna do 30 dnů ode dne udělení azylu. V praxi však tyto kurzy neplní svou úlohu. Podle pokynu MŠMT[62] se pořádají tyto kurzy v rozsahu 75 vyučovacích hodin pod vedením aprobovaného učitele českého jazyka, pokud se najde alespoň 5 posluchačů. Je téměř nemožné, aby se v jednom místě sešla během jednoho roku skupina 5 osob, které potřebují jazykový kurz; i pokud se to podaří, jedná se o lidi z různého jazykového i vzdělanostního zázemí. Další problém představuje kvalifikace příslušných učitelů; většinou jde o učitele základních škol bez zkušeností s výukou českého jazyka jako jazyka cizího. Ani celkový počet vyučovacích hodin za uvedených podmínek nepostačuje k osvojení si základních komunikačních dovedností.

Již od roku 1994 byl realizován tzv. asistenční program integrace osob s přiznaným postavením uprchlíka, pouze ale na základě usnesení vlády[63] a podle pravidel stanovených v Instrukci Ministerstva vnitra České republiky[64]. Od roku 1998 pomáhá při realizaci integračního programu smluvně vázaná nevládní organizace, která je vybírána na základě výběrového řízení podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění[65]. V rámci tohoto programu přispívá stát z prostředků státního rozpočtu na zajištění samostatného bydlení jednorázovou částkou 150 000 Kč na azylanta – nájemce bytu a 50 000 za každého dalšího ubytovaného. Tyto finanční prostředky však nejsou poskytovány azylantovi ale tomu, kdo poskytne vhodnou nabídku k bydlení - v převážné většině obcím. Byt musí být první nebo druhé kategorie a přiměřený velikosti rodiny. Obce získávají navíc za souhlas s ubytováním azylantů 100 000 Kč za prvního azylanta a 10 000 za každého dalšího na rozvoj infrastruktury obce. Do konce roku 1999 bylo takto ubytováno 479 osob a na tyto účely uvolněno 51,5 miliónů Kč.

Zákon o azylu přinesl některá zlepšení v postavení uprchlíka, jemuž byl přiznán azyl. V §50 mu v podstatě přiznal postavení cizince, jenž má na území trvalý pobyt. To má význam zejména pro možnost azylanta nabývat nemovitý majetek, kterážto mu předchozí úpravou nebyla přiznána (podle zákona o uprchlících měl v tomto

ohledu postavení pouze jako jakýkoliv jiný cizinec, a mohl tak podle devizového zákona jakožto cizozemec nabývat nemovitosti pouze v omezených případech).

V otázce postavení uprchlíka na trhu práce přinesla zlepšení novelizace zákona o zaměstnanosti. Zákon č. 167/1999 který novelizoval zákon č. 1/1991 o zaměstnanosti stanoví, že povolení k zaměstnání se nevyžaduje pro zaměstnání cizince, kterému bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo který o přiznání tohoto postavení požádal. Před touto novelizací byl uprchlíkovi poskytnut pouze minimální režim podle čl. 17 Úmluvy. Uprchlík měl stejné postavení jako ostatní cizinci – potřeboval povolení Úřadu práce, které se vydává pouze, pokud nelze konkrétní pracovní místo obsadit občanem ČR; povolení nepotřeboval v souladu s Úmluvou pouze výslovně stanovený okruh osob: uprchlík, který měl tři roky trvalého pobytu na území, uprchlík, který uzavřel manželství s občanem ČR a uprchlík, jehož dítě bylo občanem ČR.

V oblasti podnikání může podle §5 odst. 5 živnostenského zákona osoba, již bylo přiznáno postavení uprchlíka, provozovat živnost za stejných podmínek jako občan ČR (vneseno novelou v roce 1995).

V oblasti zdravotního a sociálního zabezpečení vyžaduje čl. 23 a 24 Úmluvy stejné zacházení jaké je poskytováno vlastním občanům. Tento závazek je v podstatě splněn, neboť dávky sociálního zabezpečení a nárok na zdravotní péči se odvozuje od trvalého pobytu a účasti na pojištění.

V minulém zákoně o uprchlících byl výslovně stanoven nárok uprchlíka na vzdělání poskytované v rámci povinné školní docházky. Nový zákon o azylu neobsahuje žádné podmínky týkající se vzdělání uprchlíka. S azylantem je tak zacházeno pouze jako s cizincem.. Přestože čl. 22 Úmluvy požaduje, aby státy poskytly ve vztahu k základnímu vzdělání uprchlíkům stejné zacházení jako všem svým občanům, není právní řád ČR s tímto ustanovením Úmluvy v rozporu. Čl.33 odst.1 Listiny základních práv a svobod zaručuje každému, tedy i cizinci v souvislosti s čl. 42 Listiny, právo na vzdělání. Podle čl.28 odst.1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte (úmluvy to podle čl.10 Ústavy) se státy zavázaly poskytnout na základě rovných možností pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání – to pro všechny děti nacházející se pod jurisdikcí smluvního státu, tedy pro azylanty, žadatele o azyl, ale i děti, které se na území ČR zdržují neoprávněně.

Konkrétně se k azylantům vyjadřuje pouze pokyn Ministerstva školství[66] (který se v současné době přepracovává), podle kterého je poskytováno bezplatné vzdělání po dobu plnění povinné školní docházky azylantovi i cizinci žádajícímu o přiznání postavení uprchlíka. Vzdělání na středních školách a odborných učilištích je poskytováno bezplatně pouze cizinci s trvalým pobytem na území, azylantovi a cizinci, kterému bylo poskytnuto dočasné útočiště, nikoliv již účastníku řízení, resp. žadateli o azyl. V §27 zák. č.29/1984 Sb., (školský zákon) se uvádí, že podmínky pro přijímání a studium cizinců v českých středních školách upravují zvláštní předpisy, tyto však vydány nebyly. Zák. č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství nevymezuje pro cizince žádné podmínky, které by musely splňovat oproti občanům ČR navíc. Vyhláška č.10/1997 Sb., o přijímání žáků a dalších uchazečů ke studiu ve středních školách zřizovaných státem stanoví pro

cizince navíc podmínku přiložení dokladu o povolení k trvalému pobytu, popř. doklad o udělení azylu.

V případě vysokých škol je s azylantem opět zacházeno jako s cizincem. Podle zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách se cizincům umožňuje studovat za stejných podmínek jako občanům ČR. Podle zásad Ministerstva školství pro poskytování dotací veřejným vysokým školám pro rok 2000 jsou rozpočtovými studenty i cizinci studující za stejných podmínek jako občané ČR; azylant ani účastník v takovém případě neplatí školné. [67]

Významné zlepšení postavení uprchlíka, jemuž byl v ČR přiznán azyl, přinesla novelizace zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání občanství České republiky. Zákon č. 194/1999 zvýhodnil azylanta, jenž chce získat občanství ČR. Ministerstvo vnitra může podle nové úpravy prominout azylantovi podmínku pětiletého trvalého pobytu a dále nemusí azylant prokazovat propuštění ze státního svazku státu původu (udělením azylu vyjadřuje ČR implicitně uznání nedostatečné ochrany ze strany státu, jehož uprchlík státním příslušníkem).

Předchozí zákon o uprchlících výslovně stanovil, že uprchlík nemá volební právo a brannou povinnost. Zákon o azylu takové ustanovení neobsahuje. Bylo by i nadbytečné, vzhledem k tomu, že volební právo i branná povinnost jsou vázány na státní občanství České republiky. V případě branné povinnosti však mohou cizinci požádat o její dobrovolné převzetí (§3 zákona č.218/1999 o branné povinnosti).

## 9. Postavení uprchlíka de facto a osob jež nesplňují kriteria Ženevské konvence

Ne všem osobám, které hledají z oprávněných důvodů ochranu na našem území, se podaří získat azyl podle zákona o azylu. Důvodem může být např. to, že sice splňují kriteria definice uprchlíka podle Ženevské úmluvy, ale nepodaří se jim tyto prokázat před správním orgánem. Vzhledem k zastaralosti Ženevské úmluvy (jejíž kriteria byla stanovena především na základě evropské zkušenosti z II. světové války a rodícího se totalitního bloku), která není schopna reagovat na nové a odlišné zdroje uprchlických vln, se vyskytuje velká skupina osob, jež evidentně potřebují mezinárodní ochranu, ale nespádají pod definici uprchlíka podle Ženevské úmluvy.

### 9.1. Doplnkové instituty

#### 9.1.1. Princip non-refoulement



Tento princip měl po mnoho let podobu mezinárodně právního obyčeje, který zavazoval všechny státy – bez ohledu na to, zda jsou smluvními stranami Ženevské konvence.[68] Tato základní norma dnešního mezinárodního uprchlického práva nezakládá právo azylu jako takové, ale stanoví závazek států nenavrátit osobu žádající ochranu do zemí, kde by byla vystavena nebezpečí závažného porušení lidských práv. Mezi právními vědci se stále více ozývají názory, které princip non-refoulement označují za kogentní normu mezinárodního práva, od které se tedy nelze odchýlit. Okruh osob chráněných tímto obecným zákazem je širší než okruh osob spadajících pod definici Ženevské úmluvy. Vzhledem k absenci podrobnějších mezinárodních norem se postavení těchto osob v jednotlivých zemích značně liší a většinou nedosahuje standartu ochrany uprchlíků podle Ženevské úmluvy.

Zákaz refoulement je kromě čl. 33 Ženevské úmluvy zakotven v čl. 13 Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966 a v čl. 3 Deklarace proti mučení a jinému krutému, nelidskému a ponižujícímu zacházení nebo trestu. V evropském prostoru obsahuje tento zákaz s ohledem na judikaturu Evropského soudního dvora Evropská úmluva o lidských právech a základních svobodách (viz níže).

V českém vnitrostátním právu je tento princip formulován jak v zákoně o azylu (§91) tak v zákoně o pobytu cizinců (§179) jako tzv. překážky vycestování. Podle nové úpravy byly překážky pro ukončení pobytu formulovány v obou zákonech v zásadě stejně. Cizinec tak nemůže být nucen vycestovat do státu, kde by mu hrozilo pronásledování podle Ženevské úmluvy, dále do státu, kde mu hrozí nebezpečí mučení, nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestu[69], anebo kde je jeho život ohrožen v důsledku válečného konfliktu a nakonec do státu, který žádá o jeho vydání pro trestný čin, za který zákon tohoto státu stanoví trest smrti. Rozhodnutí o ukončení pobytu nemůže být též vykonáno, pokud by to bylo v rozporu s mezinárodními závazky ČR. Tato ustanovení však neplatí, pokud může cizinec vycestovat do jiného státu, nebo pokud je odsouzen za zvlášť závažný trestný čin, anebo je-li to odůvodněno plněním mezinárodních smluv (v případě zákona o azylu „mezinárodních závazků“); v takovém případě se cizinci umožní vyhledat si nejdéle do 60 dnů přijetí v jiném státě. Pokud cizinec doloží, že nemůže vycestovat, udělí mu policie vízum za účelem strpění pobytu podle zákona o pobytu cizinců.

### 9.1.2. Dočasné útočiště

#### a. Dočasné útočiště z obecného a mezinárodně právního hlediska

Termín „dočasná ochrana“ se v mezinárodně právním názvosloví objevuje již od konce 70. let. Úzce souvisí s principem non-refoulement a mezinárodní solidaritou. Přesný obsah tohoto institutu se z mezinárodně právního hlediska ještě neustálil [70]. Poskytování dočasného útočiště je aktem volnosti každého státu, je projevem humanity a nutnosti poskytnout prozatímní ochranu de facto uprchlíkům. Státy by ovšem neměly udělení dočasného útočiště pokládat za nepřátelský čin, nýbrž za výraz humanity.

Dočasné útočiště představuje podle mezinárodního práva nástroj, který zabezpečuje ochranu skupin osob, které jednak splňují kritéria pro přiznání postavení uprchlíka, ale jejich žádosti by vzhledem k počtu nebylo možno administrativně vyřídit, nebo osobám, které se staly oběťmi válek a pohrom, ale nesplňují kritéria Úmluvy.[71] Tento institut neochromuje systém poskytování azylu a ochrana může být poskytnuta všem, kteří to potřebují, i když nesplňují přísné podmínky Úmluvy.

Vyznačuje se především přechodností a jako řešení nenadálých situací (jako řešení ad hoc). Dočasnost ochrany implikuje repatriaci od okamžiku efektivního obnovení veřejného pořádku a bezpečnosti v dotčeném státě. V situacích masového přílivu uprchlíků by mělo být dočasné útočiště přechodným řešením a nesmí překážet eventuálnímu udělení azylu.

Institut dočasného útočiště by mohl vyplnit prostor existující mezi polarizovanými formami ochrany: zásadou non-refoulement a trvalým azylem.

## b. institut „dočasná ochrana“ v ČR

Dočasná ochrana je koncipována jako institut sloužící k poskytování ochrany v případech masového útěku lidí z důvodu vážného porušování lidských práv. Je poskytována na objektivním principu, tzn. tento status je udělen všem osobám splňujícím danou podmínku, např. že pocházejí z určité oblasti, mají určitou státní příslušnost apod., na rozdíl od azylu, který je udělován na základě subjektivního principu - přezkoumání splnění podmínek u každého jednotlivého žadatele.

Dočasné útočiště bylo do přijetí nového zákona o azylu poskytnuto na základě rozhodnutí exekutivy lidem z Bosny a Hercegoviny[72] a lidem z Kosova.[73] Institut dočasného útočiště přitom vycházel z doporučení č. 19 (XXXI) EXCOM UNHCR. Je otázkou, zda vláda při udělení dočasného útočiště formou usnesení vlády nejednala v uvedených případech protiústavně. Podle čl. 2 odst.3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Uprchlíkům byla garantována péče a ochrana jako žadatelům o azyl. V mnohých

ohledech byla tato ochrana a péče ještě vyšší.

Institut dočasné ochrany je v platném právu upraven v zákoně o pobytu cizinců (§40 an.).[74] Vízum za účelem dočasné ochrany bude udělováno v případech, kdy vláda na základě naplnění podmínek pro dočasnou ochranu rozhodne o jejím poskytnutí. Podle §181 písm. b zákona o pobytu cizinců tak disponuje vláda jako kolektivní orgán důležitou diskreční pravomocí určit státy, jejichž občanům bude uděleno vízum za účelem dočasné ochrany, stanovit dobu, po kterou bude dočasná ochrana poskytnuta, stanovit kvótu osob v režimu dočasné ochrany a množství peněžních prostředků poskytnutých pro zajištění pobytu těchto cizinců na území.

Vízum udělí policie na žádost cizinci, který prchá ze státu, jehož je občanem, nebo který mu udělil azyl, před ozbrojeným konfliktem, občanskou válkou nebo stálým násilím. Ustanovení §41 zákona o pobytu cizinců jmenuje demonstrativně takové oběti: váleční zajatci, internované osoby, osoby zraněné nebo vážně nemocné, které nemohou být léčeny v místě, oběti sexuálního násilí, osoby přímo ohrožené na životě nebo kterým hrozí uvěznění a osoby přicházející přímo z oblasti trvajících bojů, kde jsou porušována lidská práva. Dimenze lidských práv se objevuje ve stanovení dalšího důvodu pro udělení dočasné ochrany – soustavné a hromadné porušování lidských práv. Pojem dočasného útočiště zohledňuje také soustavné nebo hromadné pronásledování z národnostních nebo náboženských důvodů.[75] Uvedení živelných pohrom mezi důvody dočasné ochrany reaguje na dočasnou nemožnost vrátit se do státu, kde došlo k zemětřesení, hladomoru, záplavám apod. Politicky zaměřená Ženevská úmluva tyto situace nepokrývá. Společným jmenovatelem taxativně vypočtených důvodů je především desintegrace státních struktur, kdy vláda není schopna vykonávat efektivní kontrolu nad územím státu nebo jeho částmi.

Ustanovení §7 a 8 stanoví zvláštní podmínky pro vstup cizinců, kteří požadují poskytnutí dočasné ochrany. Takový cizinec nemusí předložit taxativně stanovené doklady. Pokud nemůže cizinec předložit cestovní doklad, je povinen prokázat svou totožnost jiným úředním dokladem státu, na jehož území pobývají osoby, pro které byla vyhlášena dočasná ochrana, nebo čestným prohlášením. Cizinec je povinen strpět sejmутí daktyloskopických otisků a pořízení obrazového záznamu. Policie udělí cizinci vízum k pobytu na území po dobu tří dnů a odpovídajícím způsobem upozorní cizince na jeho oprávnění požádat o vízum za účelem dočasné ochrany. Policie též stanoví cizinci místo pobytu na území a druh přepravy do tohoto místa. Tuto přepravu hradí stát. Policie je naproti tomu oprávněna odepřít vstup na území cizinci, jestliže se dopustil zločinu podle mezinárodního práva nebo spáchal před tím než vstoupil na území nepolitický trestný čin, u něhož horní hranice trestní sazby odnětí svobody převyšuje 10 let. Dočasnou ochranu nesmí dále požívat cizinec, který by mohl ohrozit bezpečnost státu, zejména s ohledem na skutečnost, že použil sílu při prosazování politických cílů nebo svou činností ohrožuje základy demokratického státu. Policie odepře též vstup osobě, která je evidována v evidenci nežádoucích osob; tyto důvody nabízejí široký prostor pro správní uvážení, případné odmítnutí vstupu by se lehce mohlo dostat do konfliktu

se zásadou non-refoulement, přičemž je nutné upozornit, že odmítnutí vstupu nebo neudělení víza za účelem dočasné ochrany není přezkoumatelné soudem.

Před udělením víza je cizinec povinen podrobit se na žádost police lékařským šetřením a nezbytným karanténním opatřením.

Dočasnou ochranu je možné přiznat i příbuzným cizince, přestože nesplňují podmínky pro její přiznání. Vnitrostátní institut dočasné ochrany tak respektuje jednotu rodiny, kterou však vymezuje restriktivně: otec, matka a svobodné dítě mladší 18 let nebo starší potomek, pokud se není schopen uživit sám.

Úhradu nákladů spojených se vstupem a pobytem nese stát, pokud si cizinec tyto náklady nemůže hradit sám. Pokud si cizinec nemůže zajistit ubytování, má ministerstvo povinnost zajistit mu ubytování. Cizinec hlášený k pobytu mimo pobytové středisko může požádat o finanční prostředek až do výše životního minima.

Pracovníci UNHCR jsou oprávněni osobně jednat s cizincem, kterému bylo uděleno vízum za účelem dočasné ochrany, s výjimkou případů, kdy je osobní svoboda cizince omezena z důvodů stanovených zákonem (např. trest odnětí svobody).

Cizinec, kterému bylo uděleno vízum za účelem dočasné ochrany se pro účely zaměstnání a studia považuje za cizince s povoleným trvalým pobytem. Pro účely sociálního zabezpečení a zdravotní péče má postavení jako účastník řízení o azylu. Má tedy nižší standart zacházení než azylant, přestože mnohé osoby se statutem dočasné ochrany mohou splňovat podmínky pro udělení azylu. Podle mého názoru může cizinec ve statutu dočasné ochrany požádat o azyl, neboť podle zákona o azylu jsou oprávněny učinit prohlášení o azylu a podat návrh na zahájení řízení i osoby, které pobývají na území na základě víza nebo povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Vyloučení těchto osob z možnosti podat návrh na zahájení řízení o azylu by znamenalo nepřípustné rozšíření vylučující klauzule a bylo by v rozporu se Ženevskou úmluvou.

### 9.1.3. Status strpění

Nový zákon o pobytu cizinců přinesl nový druh víza „za účelem strpění pobytu“ (§35 an.). Pravomoc udělit takové vízum je svěřena policii. Ta udělí vízum na žádost cizince, který nemůže vycestovat kvůli okolnostem, jež jsou objektivní a

nezávislé na jeho vůli (např. nemoc). Druhým důvodem přiznání víza je nemožnost odjezdu ze země pro právní překážku. Jde o tzv. překážky vycestování (upraveno v §179 zákona o pobytu cizinců). Policie stanoví platnost víza na dobu nezbytně nutnou. Tato doba nesmí přesáhnout jeden rok, lze ji však opakovaně prodloužit.

#### 9.1.4. Evropská úmluva

Úmluva o lidských právech a základních svobodách z roku 1950 (dále jen Evropská úmluva) byla jménem ČSFR podepsána dne 21. února 1991. V prohlášení učiněném při ratifikaci uznala ČSFR pravomoc Evropské komise i Evropského soudu pro lidská práva. Po rozdělení ČSFR je Česká republika i nadále smluvní stranou Evropské úmluvy i navazujících protokolů. Je třeba se zmínit o roli této úmluvy pro postavení uprchlíků a ostatních cizinců hledajících ochranu v ČR. Význam tohoto dokumentu v ČR stále roste; čím dál častěji se lze setkat s argumentací založenou na ustanoveních Evropské úmluvy a navazující judikatury Evropského soudu nejen u Ústavního soudu ČR ale i v rozhodnutích soudů obecných, dokonce v rozhodnutích administrativních orgánů, jmenovitě Ministerstva vnitra ČR o azylu.

Důvodem aplikace Evropské úmluvy v azylových případech jsou mezery mezinárodních instrumentů uprchlického práva. Doplnující role Evropské úmluvy nastupuje v případech, kdy Ženevská úmluva určitou věc neřeší a tato je upravena Evropskou úmluvou nebo je v rámci jurisprudence Soudu považována za věc, která spadá pod jeho působnost. Mezery mohou být dále výsledkem restriktivní aplikace Úmluvy. Zvlášť významným důvodem aplikace Evropské úmluvy je její převáděcí a kontrolní mechanismus, tj. Evropský soud pro lidská práva. Ženevská úmluva žádný takový mechanismus nemá; UNHCR se může pouze snažit smluvní stát přesvědčit nebo napomoci žadateli napravit situaci pomocí vnitrostátních opravných prostředků. Navíc nebyla v souvislosti Ženevskou úmluvou předpokládána žádná možnost získat závaznou mezinárodní interpretaci.

Postavení uprchlíka de facto se s ohledem na související judikaturu se mohou týkat především články 3, 5, 8 a 13 Evropské úmluvy a čl.1 Protokolu č.7.

Podle čl. 3 nesmí být nikdo mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu. V souvislosti s tímto článkem vyvinul Evropský soud v rámci své jurisprudence ochranu proti refoulement, která poskytuje ochranu mnohem širšímu okruhu osob než pojetí non-refoulement v Ženevské konvenci.

Na rozdíl od Ženevské úmluvy neumožňuje Evropská úmluva žádné omezení. Ochrana se zde neomezuje na osoby perzekuované z důvodů „rasových,

náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo pro zastávání určitých politických názorů“ (čl.1 Ženevské úmluvy). Nevylučuje z ochrany ani osoby, které se dopustily vážného nepolitického zločinu mimo zemi, jež jim poskytla útočiště“ (čl. 1/F Ženevské úmluvy). Ochrana podle čl. 3 Evropské úmluvy se vztahuje na všechny bez výjimky, bez ohledu nato, „jak obudné zločiny údajně spáchaly“ (Soering v. Spojené království, 1991, odst.88) i na osoby, „u kterých existuje objektivní důvod považovat je za hrozbu pro bezpečnost země, nebo vzhledem ke kterým byl vynesena konečný rozsudek ve věci zvlášť závažného trestného činu, a které jsou proto nebezpečné pro společenství dané země“ (čl.33 odst.2 Ženevské úmluvy).

V kauze Chagal zamítla Komise i soud argument Spojeného království, že smluvní státy jsou odpovědné za mučení, nelidské a kruté nebo ponižující zacházení pouze, pokud k němu dochází v rámci jejich jurisdikce: „Kdykoliv jsou podstatné důvody se domnívat, že příslušný jedinec by byl vystaven riziku pronásledování v rozporu s čl.3, pokud by byl přemístěn do jiného státu, má smluvní stát v případě jeho vyhoštění povinnost ho před takovým zacházením chránit... Za takových okolností nejsou aktivity daného jedince, ať jsou jakkoliv nežádoucí nebo nebezpečné, podstatným podkladem pro posuzování. Ochrana poskytovaná čl. 3 je tedy širší než ochrana poskytovaná čl.32 a 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951...“.

V rozhodnutí v případě Soering, jenž se týkal vydání žadatele do Spojených států amerických, kde mu hrozil trest smrti, stanovil Evropský soud, že v případě vyhoštění a vydání mají smluvní strany inherentní závazek vůči jednotlivcům, kteří by v případě vyhoštění nebo vydání byli vystaveni reálnému riziku mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení (odst. 91)[76].

Špatné zacházení nemusí mít formu záměrné perzekuce ze strany představitelů státu, ze kterého uprchlík prchl. Čl. 3 se vztahuje rovněž na případy uprchlíků in orbit. Ve zprávě k případu Harabi v. Nizozemí prohlásila Komise, že „opakované vyhoštění jedince, jehož totožnost nebylo možno prokázat, do země, kde jeho přijetí není zaručeno, může způsobit problém vzhledem k čl. 3 Úmluvy. Podobný problém ještě závažnějšího charakteru může tím spíše vyvstat, pokud je cizinec po delší dobu opakovaně deportován z jedné země do druhé, aniž by některá z těchto zemí podnikla opatření k normalizaci jeho situace.“ (str. 116).

Rozhodnutí o vyhoštění cizince může narazit na nutnost respektovat jeho rodinný život podle čl.8. Tento zahrnuje právo manželů, popř. druha a družky a dětí na možnost žít společně, a to i pokud ještě nedošlo k úplnému vytvoření rodinného života (Abuladziz v. Spojené království). Soud dokonce prohlásil, že: „rodinný život ve smyslu čl. 8 zahrnuje alespoň vazby mezi osobami blízkce příbuznými, nap. mezi prarodiči a vnoučaty, protože tito příbuzní mohou v rodinném životě hrát významnou roli“ (Marckx v. Belgie). Čl. 8 chrání „famille naturelle“ a nerozlišuje mezi legitimní a nelegitimní rodinou (Marckx, odst. 31).

Zásah do rodinného života musí být ospravedlněn důvody stanovenými v čl. 8 odst.

2. Takový zásah je oprávněn pouze, pokud je v souladu se zákonem, je v zájmu národní a veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Navíc musí být takový zásah nezbytný (srov. rozhodnutí II. ÚS 178/98).

Jestliže cizinec, jenž se bez povolení zdržuje na území smluvního státu, zde spáchá trestnou činnost, je možné jeho vyhoštění odůvodnit nejen odkazem na veřejný pořádek, nýbrž i v zájmu předcházení zločinnosti podle druhého odstavce čl.8. Je však nutno pohlížet jinak na situaci delikventního cizince, jestliže jeho rodinný život se již po mnoho let odehrával výlučně na území státu pobytu a nemá prakticky žádný kontakt se svým domovským státem; v takovém případě je nutno zkoumat přiměřenost takového opatření (Beljoudi v. Francie).

Čl.13 stanoví právo na účinný opravný prostředek. Ženevská úmluva o procesních mechanismech mlčí. Procesní záruky řízení o přiznání postavení uprchlíka jsou obsaženy v tzv. doporučeních, zejména v závěrech přijatých Výkonným výborem UNHCR (EXCOM). Procedury řady evropských států ovšem požadavkům tohoto soft-law neodpovídají.

V rozsudcích v případech Soering v. Spojené království a Vilvarajah v. Spojené království Evropský soud rozhodl, že soudní přezkum představuje účinný opravný prostředek. V částečně odlišném stanovisku k druhému případu soudci Walsh a Russo vyvodili: „národní systém, o kterém se tvrdí, že poskytuje účinný opravný prostředek pro případy porušení Úmluvy a přitom vylučuje pravomoc k rozhodování o meritu, nemůže splňovat požadavky čl.13“.

## 10. Závěr

Problematika právní úpravy postavení uprchlíků je velmi široká. Setkává se zde úzce právo ústavní, mezinárodní a správní. Podle mého názoru nelze současný právní stav v této oblasti v ČR považovat za tragický - mnohá zlepšení přinesla nová úprava v azylovém zákoně. Jisté nedostatky spatřuji především v koncepci zkráceného řízení, jež nemůže nijak splnit svůj účel – zvýšit efektivitu řízení. Tento institut je však možno plně využívat pouze za podmínky propracovanějších procesních záruk. Velkou možností ohrožení uprchlíků spatřuji především v zavedení institutu třetí bezpečné země v současné podobě. Zlepšení v této otázce však vyžaduje hlavně spolupráci a hledání řešení na mezinárodní, resp. evropské úrovni.

Význam uprchlické otázky v ČR je třeba vnímat i v souvislosti se vstupem ČR do Evropské unie. Přestože otázka azylu a imigrace není původní součástí agendy EU, hraje velkou roli v předvstupní strategii a může přinést značné překážky pro rozšíření a svobodný pohyb osob mezi novými a starými členskými státy.

Velké rezervy lze nalézt ve spolupráci státních orgánů v oblasti azylové politiky s nevládními organizacemi. Největší dluh však spatřuji v nutnosti informování

společnosti o problému uprchlíků a cizinců, aby byli překonány předsudky, xenofobní a jiné podobné tendence veřejného mínění, čehož příčinou i následkem může být vstřícnější přístup veřejné správy, která postupuje vůči žadatelům o azyl mnohem přísněji než v západních zemích Evropy. Neopovážím se tvrdit, jak dlouho bude trvat, než se změní interkulturní tolerance v naší pseudohomogenní kultuře z popudu humanitních idejí. Je pravděpodobnější, že české hranice a trh práce se pro cizince z rozvojových zemí otevřou pod tlakem hroutícího se důchodového systému.

Práce na tomto textu byla ukončena v srpnu 2000

[1] Zatímco v České republice získá azyl kolem 1% žadatelů, ve Švýcarsku se podíl přiznaných pohybuje kolem 12% (s tím, že ještě dvakrát tolik osob získá azyl humanitární), v Německu se podíl přiznaných pohybuje kolem 5% (doplňkový status ochrany na základě zásady non-refoulement získalo např. v roce 1992 20% žadatelů o azyl)

[2] Jílek, D.: „Uprchlíctví v České republice...“, Časopis pro právní vědu a praxi, 4/1999, str. 323-325.

[3] Podle výzkumu, který provedl IVVM v květnu 2000 vnímá každý druhý občan ČR (přesně 49%) pobyt uprchlíků v zemi jako nebezpečí. Za přínosný považovalo pobyt azylantů v ČR pouhých 6% respondentů.

[4] Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 92

[5] Srov. africkou regionální úpravu

[6] Protokol týkající se právního postavení uprchlíků, přijatý v New Yorku dne 31. ledna 1967

[7] Pavlíček, V. : Ústava a ústavní řád ČR, II. díl, Linde Praha 1999, str. 343

[8] Pavlíček, V. - Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky – I. Díl, Linde, Praha 1998

[9] Na nutnost vyřešení poukázal i Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 22. 7. 1994 6A 590/93 (RS 192), odpověď bohužel nenavrhl

[10] Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, Masarykova univerzita, Brno 1996, str. 89



[11] přijata Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948

[12] usnesení předsednictva ČNR ze dne 16. 12. 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

[13] právo na azyl jako subjektivní právo jednotlivce stanoví nad rámec Ženevské konvence např. ústavy Francie (preambule) a Německa (čl. 16 Grundgesetz)

[14] Středisko v Bílé Vodě na Jesenicku, které provozuje Charita Jeseník; pro nesouhlas místního obyvatelstva, s nímž ovšem nebylo zřízení střediska nijak konzultováno, se musí středisko do konce roku 2000 vystěhovat (in Reflex 28/2000)

[15] Dlužno ovšem dodat, že ač v době vzniku této práce uplynulo již půl roku od nabytí účinnosti těchto ustanovení, nepodniklo ministerstvo vnitra v této věci žádný krok

[16] UNHCR: Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, Ženeva 1992, str.11

[17] Domnívám se, že by byl vhodnější překlad slovního spojení „well-founded fear of persecution“ jako „opodstatněné obavy z pronásledování“, neboť každý strach má jakýsi důvod, „opodstatněnost“ lépe vyjadřuje nutný stupeň relevance

[18] rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 11. 1998, sp. zn. 5A 526/96

[19] Odbor pro uprchlíky často odůvodňuje neudělení azylu tím, že země původu má ústavu a podepsala ústřední mezinárodní dokumenty o ochraně základních lidských práv a svobod, aniž by zkoumal, jak jsou tyto dokumenty uplatňovány v praxi.

[20] Takto několikrát judikoval Vrchní soud v Praze: např. rozhodnutí ze dne 28. 3. 1997 (SJS 472/1999) nebo rozhodnutí 6A 571/1994 (RS 315)

[21] V praxi se tento problém projevuje zejména u uprchlíků z Afriky; viz. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze 6A 514/94

[22] Zákony & Uprchlíci, 20-21/1998

[23] V předchozím zákoně o uprchlících byl užit termín „politické přesvědčení“. Termín nového zákona o azylu více vyhovuje dikci anglické verze čl. 1A Ženevské úmluvy – „political opinion“

[24] rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993 6A 510/93

[25] rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 6. 1994 6A 363/93 (RS 219) a dále 6A 522/93 (RS 300)

[26] Tyto problémy vyvstávají zejména u účastníků řízení původem z bývalého

SSSR a ze Střední a Jižní Afriky

[27] Jinak je tomu u tzv. diplomatického azylu, na který se ovšem Ženevská konvence nevztahuje.

[28] Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 9. 1994 č. j. 6A 604/93

[29] podobný závěr je nutno učinit na základě čl. 8 Evropské úmluvy (případ Marckx v. Belgium) a dále Úmluvy o právech dítěte

[30] podobně rozhodnutí Vrchního soudu 6A 546/1994 (RS 312)

[31] podobně rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č.j. 6A 549/1994, ve kterém se praví, že i kdyby podle přesvědčení soudu zde takové důvody byly, nemohl by soud žalobě vyhovět

[32] Již v roce 1990 vznikl Federální úřad pro uprchlíky

[33] Do 1. 10. 1998 rozhodovalo v I. instanci Ředitelství cizinecké a pohraniční policie; kvalita rozhodnutí vydávaných tímto orgánem nebyla vysoká, o čemž svědčí značné procento zrušených rozhodnutí vyšší instancí a Vrchním soudem.

[34] Během pobytu v záchytném zařízení Bálková požádala v roce 1999 o přiznání postavení uprchlíka v ČR 2 276 cizinců, kteří byli následně umístěni do uprchlického tábora.

[35] V praxi však projeví úmysl požádat o azyl méně než 5% účastníků azylového řízení

[36] rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 2. 1998, č. j. 7A 539/95-24

[37] srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 5. 1996 9A 561/94

[38] rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č. j. 6A 527/94

[39] Zákon o azylu v § 19 stanoví oprávnění (nikoliv povinnost) zjišťovat všechny údaje potřebné pro rozhodnutí. V tomto ustanovení je upravena povinnost ministerstva dbát při řízení na ochranu osobních údajů účastníků.

[40] rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1999 č. j. 6A 514/97

[41] V případě nečinnosti nabízí §50 SŘ teoretickou možnost podat podnět k opatření proti nečinnosti

[42] V současné době připravuje „Program dobrovolných návratů neúspěšných žadatelů o azyl v ČR“ pražská pobočka Mezinárodní organizace pro migraci (IOM)

[43] §245 odst.2 OSŘ

[44] Jurčík: Přezkum správních rozhodnutí založených na správním uvážení in Bulletin advokacie 10/1999

[45] Takto judikoval Evropský soud pro lidská práva např. v Le Compte, z roku 1981, A-43; k tomuto nesouladu právního řádu ČR s Evropskou úmluvou se vyjádřil i Ústavní soud ČR v nález č.126/sv. 6 Sb. nál a usn. ÚS

[46] Na základě dohody se Správou uprchlických zařízení MV ČR u tzv. „silných případů“, zejména pokud tito cizinci neměli platný cestovní doklad a nemohli tak svůj pobyt upravit formou dlouhodobého pobytu, platila Poradna pro uprchlíky ČHV za částečné finanční pomoci UNHCR za tyto osoby, ubytování a poplatky za prodlužovaná víza.

[47] Pro nákladnost a zdlouhavost získání notářsky ověřeného podpisu přistoupil odbor pro uprchlíky na přijímání plných mocí, které účastník podepíše pře úředníkem Odboru

[48] Důkaz o tom, že mezi změnou vstupních a pobytových podmínek a počtem žadatelů lze jen těžko nalézt příčinnou souvislost, podává po studiu statistik Dalibor Jílek v článku „Uprchlíctví v ČR v legislativních a migračních souvislostech“, in Časopis pro právní vědu a praxi, str. 217 an.;

[49] Již v prvním měsíci po zavedení vízové povinnosti rapidně vzrostl počet žádostí státních příslušníků Ukrajiny (ze 17 v březnu, 53 v dubnu a 45 v květnu na 88 v červnu 2000)

[50] Srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 4. 1994 6A 531/93

[51] A European Refugee Policy in the light of established principles, European Council on Refugees and Exiles, duben 1994

[52] Seznam je schvalován Parlamentem např. ve Velké Británii. V Nizozemí rozhoduje o seznamu ministr spravedlnosti po povinné konzultaci s Parlamentem (s komisí pro spravedlnost), Parlament je dále informován každých 6 měsíců o obsahu seznamu; zatímco země nemůže být na tento seznam přidána bez této předchozí konzultace, odstranit ho ministr může bez předchozí konzultace)

[53] Toto kritérium nepovažuji za vhodné, země by měla být zařazena na seznam pouze, pokud nebyl poskytnut azyl po určitou dobu žádnému žadateli; v důsledku tohoto kritéria se např. Indie a Pákistán objevují na evropských seznamech, byť z uznávaných zpráv Amnesty International vyplývá, že tyto státy porušují lidská práva (AI Yearbook 1996)

[54] An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR, UNHCR Regional Bureau of Europe, Vol. 1, No. 3, září 1995

[55] V Německu je právní úprava tohoto institutu mnohem přísnější – pro použití principu třetí bezpečné země stačí, aby cizinec takovým územím pouze projížděl.

[56] Ve Švýcarsku se vyžaduje minimálně pobyt 20 dnů, v Belgii tříměsíční pobyt ve třetí bezpečné zemi, aby mohl být žadatel vrácen.

[57] Freiová, M.: Uprchlíká otázka a my, Občanský institut, Praha 1993, str. 12

[58] Závěry Výkonné rady č. 15 (XXX) o uprchlících bez země azylu (1979) a č.58 (XL) o problému uprchlíků a žadatelů o azyl, kteří jsou přesunuti ze země, ve které našli ochranu (1989)

[59] Velké rozdíly se vyskytují např. u žadatelů ze Srí Lanky; v roce 1989 uznalo Německo méně než 1% těchto žadatelů podle kritérií Ženevské úmluvy, zatímco Francie přijala přibližně 64% (Arboleda and Hoy 1993:81)

[60] Londýnská rezoluce o minimálních zárukách azylové procedury (1995) mj. stanoví, že orgány přijímajícího státu musí být informovány, že žádost o azyl nebyla zkoumána meritorně. Nezavazuje nicméně státy EU k získání předchozího souhlasu třetí bezpečné země, že žadatele přijme a přezkoumá jeho žádost.

[61] Dne 7. července 1999 schválila vláda České republiky usnesení č. 689 o Zásadách koncepce integrace cizinců na území České republiky a o přípravě a realizaci této koncepce. Usnesením vlády ze dne 13. prosince 1999 č. 1315, bylo na Realizaci zásad v roce 2000 uvolněno 13.9 mil. Kč.

[62] Pokyn MŠMT ČR k zajištění kursů českého jazyka pro osoby s přiznaným postavením uprchlíka na území ČR č.j. 13 821/1995-21 ze dne 25.května 1995

[63] usnesení vlády č. 643 ze dne 17. listopadu 1993

[64] Instrukce Ministerstva vnitra České republiky ze dne 27. května 1994 č.j.:U-1027/94 "O postupu okresních úřadů při zajišťování integrace osob s přiznaným postavením uprchlíka v České republice", v platném znění

[65] Do konce roku 1999 vykonávala tuto činnost Poradna pro integraci ČHV.

[66] pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 18 062/96-210z 30. 4. 1996 ke vzdělávání cizinců v základních školách, středních školách a vyšších odborných školách v ČR

[67] Do roku 1995 si osoby s přiznaným postavením uprchlíka, žadatelé o azyl a osoby na dočasném útočišti musely všechny výdaje spojené s vyšším vzděláním hradit samy. Ministerstvo školství vydalo doporučení děkanům fakult, aby umožnily studium osobám s přiznaným postavením uprchlíků za podmínek stejných, jaké mají čeští občané. Vzhledem k tomu, že toto doporučení nebylo právně závazné, záleželo na děkanovi, zda tak učiní. V každém případě se toto doporučení nevztahovalo na osoby na dočasném útočišti.

[68] Goodwill-Gill 1995;

[69] Srov. se závazkem vyplývajícím z Úmluvy proti mučení

[70] Viz Jílek, D.: Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví, str.143

[71] Srov. závěry Výkonného výboru Vysokého komisaře OSN z roku 1981 č. 19 (XXXI) o dočasném útočišti a č.22 (XXXII) o ochraně osob hledajících azyl v situacích rozsáhlého přílivu

[72] Nařízení vlády č.769 ze dne 30. prosince 1992 a další

[73] Usnesení vlády ČR ze dne 21. dubna 1999 č. 378 o poskytování dočasného útočiště na území České republiky do 31. prosince 1999 občanům Svazové republiky Jugoslávie z provincie Kosovo.

[74] Tato ochrana vychází z Rezoluce Rady EU z 25. září 1995 o vzájemném sdílení břemene v souvislosti s přijetím a pobytem osob bez domova na bázi dočasného pobytu.

[75] Ženevská úmluva o právním postavení vyžaduje především individuální pronásledování.

[76] tento princip dále zdůraznil Soud v rozsudcích Cruz Varaz v. Švédsko a Vilvarajah v. Spojené království