

Problematika azylu v české migrační politice

Pavel Uhl

Jedním z cílů předestřeného manifestu je i kladení důrazu na zachování dosavadních standardů azylové politiky, respektive zachování práva na azyl jako jednoho z pilířů ochrany lidských práv vůbec.

V praxi to znamená, že koncipujeme vlastní představu imigrační politiky jako celku. Tato vize je odlišná od dosavadní politiky, především tím, že vychází z nějakých představ a priorit. Vedle toho ovšem zdůrazňujeme, že v některých oblastech je zapotřebí cítit dosavadní vývoj především v prostoru mezinárodně definovaných standardů. Z tohoto důvodu se domníváme, že tradice udělování azylu cizincům, kteří jsou z nepřijatelných důvodů pronásledováni ve své zemi, je tradicí, která by se měla držet a prohlubovat.

Problematika azylu se od jiné migrační politiky liší především tím, že její základ, tedy udělování azylu, nesouvisí s potřebami státu, ale s tím, že stát je povinen některé osoby chránit.

Na rozdíl od obvyklé migrační politiky založené na sociologické analýze toho, kdo přichází, a prostředí, kam přichází, je třeba v případě azylové politiky abstrahovat od zájmu státu a společnosti. V případě, kdy je azylová žádost zkoumána, měl by být ten, kdo je takovým zkoumáním pověřen, zcela funkčně oddělen od jinak legitimního zájmu státu na kontrole migrace.

Základní předpoklad kvalitní funkce státu v oblasti azylové politiky je její funkční oddělení od jiné migrační politiky.

Zatímco v obvyklé migrační politice vyjádřené navenek zákony a konkrétními rozhodnutí je z hlediska zákona potřebné zohledňovat zájem státu a jeho společnosti a nabytá práva usazených osob, tak v azylových případech může být jediným posuzovacím kritériem vztah uprchlíka k jeho zemi původu.

Konkrétní realizace azylové politiky by tedy měla být oddělena od obvyklé migrační politiky, protože v důsledku obvyklé identifikace úřednické struktury s cíli, pro které byla stanovena, je provádění azylové politiky složkou, která vnímá svou roli jako ochranu společnosti před migrací, protismyslné ve vztahu ke smyslu azylu.

V praxi je totiž problematický stav, kdy o azylových žádostech rozhoduje odbor azylové a

imigrační politiky, který je funkčně a jednotným vedením totožný s administrativním garantem na úrovni ústředního orgánu státní správy všech činností spojených s legitimní kontrolou migrace, popřípadě migračním managementem.

Kromě institucionálního oddělení by měla právní úprava předcházet vzniku takových situací, kdy se pro cizince stává azylové řízení bez toho, aby subjektivně pociťoval azylové důvody, jedinou cestou, jak předejít jinak nevyhnutelnému porušení jiných cizineckých předpisů. Jinými slovy: formalizace cizineckého práva by se měla vyvarovat toho, aby její účinky doslova „vháněly“ cizince do tzv. azylové procedury.

V minulosti existuje precedens, kdy náhlé zpřísnění cizineckého práva vehnalo spoustu cizinců do azylové procedury, což mělo za následek její zahlcení a devalvací právního vědomí odborné veřejnosti ve vztahu k azylu. Při formulaci norem cizinecké politiky do budoucna je tedy třeba se vyvarovat toho, aby vytvářely neřešitelné situace. Taková situace pak totiž problém pouze posouvá do jiné a nepříslušné roviny. Formulace adekvátní cizinecké politiky je tedy nezbytnou podmínkou pro zachování instituce azylu.

Právní vymezení azylu by mělo být soudně dostatečně judikováno soustavou obecných soudů. Existuje bohatá judikatura, která bez vzájemné souvislosti kazuisticky definuje množství případů, které nezakládají právo na azyl. Neexistuje ustálená koncepční judikatura ohledně toho, co to je azyl. Tento stav nepovažujeme za dobrý. Azyl jako právní institut by neměl být definován negativně, ale naopak pozitivně.

V současné době je azylová procedura včetně všech prostředků ochrany práva neúměrně dlouhá a většina jejích absolventů vzdává svůj boj po době, kdy si může pobyt s určitou mírou jistoty setrvání v zemi legalizovat jinak. Tento zpětný ventil pak neúmyslně plní funkci pojistky proti tomu, aby skutečně azylové důvody vytvářely relevantní judikaturu.

Azyl je jako institut definován mezinárodním právem a je částečně dotvořen českým ústavním právem. V současné rozhodovací azylové praxi se v otázkách hmotněprávního posouzení přihlíží minimálně k judikatorním závěrům z jiných zemí. Tento stav také nepovažujeme za dobrý, protože hmotněprávní standardy české azylové politiky jsou ve srovnání s mezinárodními standardy nízké.

V případě České republiky je azyl mnohdy upírán osobám, kterým jiné země přiznávají azyl už celkem bez problémů. Například v Rakousku nebo Nizozemsku dostávají uprchlíci z Ruské federace čečenské národnosti, kteří pocházejí z míst konfliktu, azyl obvykle po zjištění těchto skutečností. V České republice jsou i případy individuálního teroru soudy hodnoceny jako neazylové.

Obecně platí o migrační politice, že je vyjádřením koncepčního uvažování společnosti a jejích správních a politických elit. V případě azylové politiky, respektive praxe udělování azylu, je pak takováto činnost státu vyjádřením respektu k individuálním právům a jejich obecné platnosti.

Tento článek je jedním z pěti příspěvků od autorů Migračního manifestu, které byly předneseny při jeho prezentaci.