

**Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně**  
**Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva**



**Diplomová práce**

**Azylové právo v ČR**

**Iveta Petřeková**  
**2007/ 2008**

„Prohlašuji, že diplomovou práci na téma Azylové právo v ČR jsem zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.“

-----  
vlastnoruční podpis autora

## Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat paní JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za odborné vedení této diplomové práce, za ochotný a vstřícný přístup a za cenné rady, které mi poskytla na konzultacích.

1. ÚVOD .....	5
2. HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVA AZYLU .....	8
2.1. Starověk.....	8
2.2. Středověk.....	8
2.3. Politický azyl.....	9
2.4. Diplomatický azyl .....	9
3. VÝVOJ INSTITUTU AZYLU V MEZINÁRODNÍCH DOKUMENTECH.....	11
3.1. Všeobecná deklarace lidských práv .....	11
3.2. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 .....	11
3.3. Úmluva o právním postavení uprchlíků a současnost.....	13
3.4. Rozdělení uprchlíků do jednotlivých kategorií .....	14
4. VÝVOJ MIGRACE V ČESKÝCH ZEMÍCH .....	16
4.1. Kosmopolitní charakter českých zemí .....	16
4.2. Dvacáté století .....	16
4.3. Vývoj azylové politiky v ČSFR a ČR .....	17
5. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY INSTITUTU AZYLU – HISTORICKÝ EXKURZ .....	18
5.1. Ústavněprávní základy .....	18
5.2. Zákon o uprchlících.....	19
5.2.1. Zpřísnění azylové politiky.....	20
5.3. Zákon o azylu .....	20
5.3.1. Změny oproti stávající právní úpravě.....	20
5.3.2. Prohlášení o úmyslu požádat o azyl .....	21
5.3.3. Postavení UNHCR v azylovém zákoně .....	22
5.3.4. Řízení o udělení azylu a rozklad jako opravný prostředek .....	23
5.3.5. Zákon o azylu a žaloba proti rozhodnutí ve věcech azylu .....	24
5.3.6. Zakotvení zkráceného řízení v azylovém právu.....	25
5.3.7. Novelizace azylového zákona .....	25
6. VÝVOJ AZYLOVÉ POLITIKY V EVROPĚ .....	31
6.1. Evropská unie a společná azylová politika (tzv. dublinské standardy).....	31
6.1.1. Vývoj azylové politiky .....	31
6.1.2. Eurodac.....	34
6.1.3. Směrnice o dočasné ochraně .....	35
6.1.4. Nařízení ES stanovící kritéria pro určení státu – tzv. „Dublin II“ .....	35
6.1.5. Směrnice o minimálních normách.....	36
6.1.6. Směrnice Rady o právu na sloučení rodiny.....	37
6.1.7. Nová azylová úprava – tzv. „Kvalifikační směrnice“ a „Procedurální směrnice“ .....	40
6.1.8. Zelená kniha z roku 2007 .....	42
7. INSTITUT AZYLU V ČR PODLE ZÁKONA O AZYLU .....	43
7.1. Organizační zabezpečení.....	43
7.1.1. Ministerstvo vnitra – Odbor azylové a migrační politiky .....	43
7.1.2. Správa uprchlických zařízení .....	43
7.1.3. Služba cizinecké policie České republiky .....	44
7.2. Postavení nevládních organizací zabývajících se uprchlíky v ČR.....	45
7.3. Organizace s mezinárodní působností.....	46
7.4. Ostatní organizace zabývajících se problematikou uprchlíků.....	49
8. DEFINICE UPRCHLÍKA DLE ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....	51
8.1. Pozitivní vymezení definice uprchlíka a odůvodněný strach z pronásledování.....	51
8.2. Důvody pronásledování.....	53
8.2.1. Pronásledování z důvodů uplatňování politických práv a svobod .....	54
8.2.2. Pronásledování z důvodů rasových .....	54

8.2.3. Pronásledování z důvodů náboženství .....	55
8.2.4. Pronásledování z důvodů národnosti.....	56
8.2.5. Pronásledování z důvodů příslušnosti k určité sociální skupině .....	57
8.2.6. Pronásledování z důvodů politického přesvědčení .....	59
8.3. Státní občanství žadatele o azyl .....	60
8.4. Negativní vymezení.....	62
8.4.1. První skupina (cesační klauzule).....	62
8.4.2. Druhá skupina .....	63
8.4.3. Třetí skupina (exkluzivní klauzule).....	64
8.5. Zánik azylu .....	65
8.6. Zvláštní důvody udělení azylu .....	65
8.6.1. Azyl za účelem sloučení rodiny .....	65
8.6.2. Humanitární azyl .....	66
9. PRÁVNÍ POSTAVENÍ ŽADATELŮ O AZYL .....	69
9.1. Práva a povinnosti žadatele o azyl .....	69
9.2. Povinnost odevzdat cestovní doklad .....	69
9.3. Průkaz žadatele o udělení azylu .....	69
9.4. Azylová střediska .....	70
9.4.1. Pobyt žadatele o azyl v azylových zařízeních.....	71
9.4.2. Ubytování .....	73
9.4.3. Stravování.....	73
9.4.4. Kapesné .....	73
9.4.5. Zdravotní péče.....	74
9.4.6. Sociální služby .....	74
9.5. Srovnání s Velkou Británií .....	75
9.6. Opouštění azylových zařízení .....	76
9.7. Zákaz opustit azylové zařízení .....	76
9.8. Pobyt mimo pobytové středisko .....	77
9.9. Přiznání finančních prostředků a další povinnosti žadatele o azyl.....	78
9.10. Jiná práva a povinnosti žadatele o udělení azylu .....	78
10. POSTAVENÍ NEZLETILÝCH ŽADATELŮ O AZYL .....	80
10.1. Biologický věk nezletilých bez doprovodu .....	83
10.2. Péče o nezletilé.....	83
11. ZÁVĚR.....	84
12. RESUME.....	86
13. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....	89
Příloha č. 1: Řízení o mezinárodní ochraně na I. instanci – grafy (únor 2007 – únor 2008) ...	97
Příloha č. 2: Mladiství a nezletilí bez doprovodu – únor 2008 .....	98
Příloha č. 3: Formulář – žádost o vstup do azylového zařízení.....	99
Příloha č. 4: Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany .....	100

## 1. ÚVOD

Problematika migrace a azylu má velmi významné dopady na nejrůznější oblasti společenského, politického a hospodářského života země. Tyto dopady mohou být jak negativního charakteru, pokud hovoříme o nelegální migraci, tak charakteru pozitivního. Vzhledem ke skutečnosti, že tento jev překračuje hranice jednotlivých států, a v průběhu historie si budoval stále významnější postavení na úrovni mezinárodního práva, není možné si představit současné řešení této problematiky bez mezinárodní spolupráce a existence nadnárodních právních úprav.

Migrace obyvatelstva neboli přesun lidí mezi jednotlivými územími vymezenými státními hranicemi je stará jako lidstvo samo. Je potřeba odlišovat migraci dobrovolnou, kdy osoba opouští svou vlast za účelem studia, zaměstnání či z jiných důvodů osobního charakteru, od migrace vynucené. Tato již není vyvolána osobními důvody, nýbrž objektivní existencí určité pro osobu nepříznivé a ohrožující situace v její vlasti. V tomto případě je účelem migrace vyhnout se represí, pronásledování, ozbrojeným konfliktům, přírodním katastrofám či jiným situacím, jež závažným způsobem ohrožují život, svobodu a živobytí jednotlivce.

Postavení uprchlíka se vyznačuje ztrátou ochrany ze strany jeho domovského státu. Uprchlík se tak dostává do nepříznivého postavení pramenícího z absence pouta státního občanství či selhání ochrany, neboť stát jeho původu či pobytu se ho už právně nebo fakticky nezastává<sup>1</sup>. S nepříznivým postavením uprchlíka korespondují cíle v oblasti azylové problematiky, které reagují na tuto situaci snahou poskytnout cizincům v těžké životní situaci účinnou ochranu a pomoc a zároveň minimalizovat nelegální migraci.

Přestože uprchlictví je významným fenoménem mezinárodního významu, nelze opomíjet skutečnost, že jednotlivé státy jakožto subjekty mezinárodního práva, jsou suverénními a svrchovanými jednotkami, z čehož plyne jejich právo autonomně rozhodovat zda azyl udělí a komu jej udělí. Azylová politika tradičně náležela do výlučné pravomoci jednotlivých států. Teprve na počátku 20. století se snaha pomoci uprchlíkům přenesla také na globální úroveň, což mělo za následek omezení volnosti států v oblasti azylové problematiky, neboť se zde velmi významně prosazuje povinnost plnit a dodržovat mezinárodní závazky. Zájmy mezinárodního společenství jako celku se tedy dostávají do popředí a jsou upřednostňovány před zájmy jednotlivých států.

České země byly střídavě územím, kde pronásledované osoby mohly najít ochranu, i

---

<sup>1</sup> Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 54

oblastí, odkud lidé před pronásledováním prchali. Přelomem se stal rok 1989, kdy Československo přestalo uprchlíky produkovat, ale stalo se tranzitní a postupně také cílovou zemí pro osoby, v jejichž vlasti vládne nesvoboda a netolerance. S příchodem těchto uprchlíků se v Československu a později v České republice začala vytvářet azylová politika. Základem azylu v tehdejší Československu byl první uprchlický zákon z roku 1990 (zákon č. 498/1990 Sb.). Následující rok poté Československo ratifikovalo Úmluvu o postavení uprchlíků OSN z roku 1951 známou také jako Ženevskou úmluvu. Významnou úlohu sehrál také Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), který vyvíjel tlak na české úředníky z hlediska dodržování mezinárodních standardů ochrany práv uprchlíků.

Po přijetí prvního uprchlického zákona se situace změnila natolik, že vyvstala potřeba nové legislativní úpravy této problematiky. Výsledkem této potřeby byl zákon o azylu<sup>2</sup>, který měl harmonizovat české a evropské právo. Obsahoval restriktivní nástroje, na druhé straně však otevřel nové možnosti pro osoby, které by za stávajících okolností neměly nárok na azyl. Otázce migrace a azylu se věnují vedle norem správního práva především normy práva ústavního, občanského, rodinného a trestního. Důležitou roli hrají také mezinárodní smlouvy.

Dne 1.5.2004 se Česká republika stala členem Evropské unie, z čehož vyplynula povinnost sledovat vývoj azylové politiky EU. Azylová a migrační politika EU však trpí mnoha nedostatky, proto je úkolem EU i České republiky vnést do tohoto procesu rovnováhu.

V první části této práce se zaměřím především na historickou podobu institutu azylu, která se velmi lišila od současného pojetí tohoto institutu. Tyto poznatky považuji za důležité především pro pochopení významu institutu azylu dnes.

Dále bych ráda osvětlila úpravu institutu azylu v mezinárodním měřítku, především pak významné historické mezníky, které znamenaly změnu úpravy azylu buď na celém světě či v evropském měřítku, jelikož mezinárodní oblast významným způsobem ovlivnila a stále ovlivňuje naši právní úpravu. Především pak v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie dne 1. května 2004.

Po vylíčení významných mezinárodních skutečností zhodnotím první pokusy o právní úpravu institutu azylu v bývalém Československu, posléze v České republice, následující vývoj právní úpravy v této oblasti, provedené změny a jejich přínos či naopak jejich nedostatky.

Již výše jsem naznačila význam evropské právní úpravy v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, proto je mým cílem v další části práce nastínit vývoj

---

<sup>2</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších právních předpisů.

institutu azylu v rámci EU, jenž směřuje ke společné azylové politice, nejvýznamnější nařízení a směrnice týkající se azylu a migrace a jejich implementaci do českého právního řádu nevyjímaje.

Po zhodnocení evropského vývoje je mým cílem osvětlit právní úpravu institutu azylu v České republice podle zákona o azylu, organizační zabezpečení a nezapomenu zmínit ani postavení a roli nevládních organizací zabývajících se uprchlíky, a to jak českých, tak zahraničních.

V následující části mé práce se budu již plně věnovat pouze české právní úpravě institutu azylu, přičemž v první řadě nastíním definici uprchlíka dle české právní úpravy, pozitivní vymezení této definice včetně odůvodněného strachu z pronásledování a důvodů pronásledování, na což navážu negativní vymezení definice uprchlíka. Dále osvětlím otázku zvláštních důvodů udělení azylu – tedy azyl za účelem sloučení rodiny a azyl humanitární.

V této práci budu používat především metodu komparace a metodu analýzy právních textů.

Vzhledem k obsáhlosti azylové problematiky se v této práci věnuji jednotlivým pojmům a institutům, aby nebyly uvedeny povrchně, nýbrž do hloubky. Na další instituty spadající pod danou tematiku pouze odkazuji.

Práce byla zpracována k 5. 4. 2008.

## **2. HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVA AZYLU**

Kořeny institutu azylu sahají hluboko do historie. První náznaky poskytování tohoto druhu ochrany jednotlivci můžeme spatřit již v prvobytně pospolné společnosti. Pojem azylu v tomto období se však velmi liší od pojetí současného. Původně se jednalo o výlučně náboženský institut, který poskytovali kněží „z vůle boží“. Každý jednatel, který se uchýlil na posvátné místo, byl chráněn před veškerým světským násilím, byl vyproštěn z dosahu lidské společnosti, a podléhal pouze spravedlnosti a působnosti boží. Původní azyl představoval tedy jakousi obecnou extra-teritorialitu svatého místa.

### **2.1. Starověk**

I v tomto období si institut azylu zachovává náboženskou povahu, avšak ochrana zde již není vázána na posvátná místa a není poskytována Bohem. Výkon práva azylu se přenáší na věřící obyvatelstvo daného místa či jeho vládce, kteří „boží pomoc zprostředkovávají“. Poprvé zde výkon azylu zajišťuje organizovaná světská moc. Boží původ azylu byl určující pro poskytování azylu komukoliv – jak nevinnému, tak provinilci. Ochraňující měli povinnost před pronásledovatelem bránit stíhaného jedince, přičemž tato povinnost měla absolutní charakter.

Posvátnost azylu byla potlačena teprve římskou mocí, která ovládla téměř celý tehdy známý svět. Římané odmítali jakékoli zásahy do svých zákonů, proto nepřiznávali útočiště osobám, které zákon porušily, a azyl posvátného místa uplatňovaný v řecké otrokářské společnosti nerespektovali.

### **2.2. Středověk**

Po rozpadu římského impéria dochází k pozvolnému ožívání institutu náboženského azylu, tentokrát křesťanského. Křesťanství se stává univerzálním náboženstvím, které myšlenkově spojuje jednotlivé sídelní jednotky. Obdobně jako ve starověku šlo o ochranu před světským pronásledováním, kterou poskytovali kněží a církve, avšak s tím rozdílem, že prosebník je zde povinen místo světského trestu podstoupit trest morální.

S nástupem feudalismu se azyl stává institutem spíše osobní povahy, neboť se již neochraňovala nedotknutelnost svatého místa. Výkon azylu byl svěřen kněžím, kteří ve prospěch kajícího intervenovali u světské moci. Ochrana byla často omezována na případy obecné kriminality, kdy jednáním hříšníka nebyl dotčen sám vladař a jeho politické zájmy. Křesťanské duchovenstvo postupně získávalo velmi významné hospodářské pozice, což



způsobilo vymanění duchovenstva z moci světských vládařů. Osamostatnění církve položilo základy pro vznik církevního azylu územního, jež byl respektován celým tehdejší křesťanským světem. Rozsah působnosti tohoto azylu byl však postupně omezován světským zákonodárstvím, což vedlo v 15. a 16. století až k jeho potlačení.

### **2.3. Politický azyl**

Politický azyl se vyvinul v 16. století, kdy v Evropě probíhaly nábožensky motivované války. Pouze díky tomuto institutu byli mnozí věřící obou nesmiřitelných stran uchráněni před hromadným masakrem.<sup>3</sup> Další vývoj popřel motivy pro obnovu azylu ve prospěch původců běžné kriminality, tedy kriminality nepolitické. Často se však také vyskytovaly důvody pro popření azylu vůbec. Ke stabilizaci azylu k ochraně politických delikventů vedl teprve následující vývoj mezinárodního života. Od té doby byla běžná kriminalita obecně chápána jako jev absolutně protispolečenský, zatímco politické delikty mají protispolečenskou povahu pouze v určitém státě, za hranicemi tohoto státu se ovšem pachatel může dostat pochvaly, případně může být jeho chování pro daný stát považováno za společensky bezúhonné.

### **2.4. Diplomatický azyl**

Od 15. století a zejména pak od století 16. provází vývoj azylu územního jeho zvláštní forma: azyl diplomatický neboli azyl vnitřní, jež byl založen výlučně na normách mezinárodního práva. Vžívá se ustálením stálé diplomatické mise, jež postupně nahrazuje do té doby výlučnou misi dočasnou. Diplomacický azyl je výrazem určitých mezinárodněprávních omezení spočívajících v nedotknutelnosti osoby vyslance, jejího obydlí a také osob, jež se do vyslancova domu uchýlily. Tímto se diplomatický azyl odlišuje od azylu územního neboli volnostního, mezinárodním právem nenormovaného. Diplomacický azyl je tedy výrazem omezení územní svrchovanosti daného státu. Nedotknutelnost budovy mise byla jako taková odůvodňována fikcí exterritoriality, kdy mise byla vyňata z územní výsosti přijímajícího státu.<sup>4</sup> Obrazně lze říci, že se takto vytvořil jakýsi „stát ve státě“, kdy vyslanec vysílající země osobně reprezentoval hlavu tohoto státu. Institut diplomatického azylu byl až do 19. století omezen pouze na poskytování ochrany pachatelům činů běžné kriminality. V tomto znaku spatřujeme podobnost s azylem územním, jež obdobně vylučoval

---

<sup>3</sup> David, V., Sladký, P., Zbořil, F. Mezinárodní právo veřejné, Praha: Linde, 2004, s. 39.

<sup>4</sup> Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 18.

ochranu pachatelům trestných činů politických. Jednotlivé státy od poloviny 19. století počínaly snižovat význam tohoto institutu uzavíráním extradičních smluv, kdy popřely nedotknutelnost misí tím, že postihovaly provinilce, kteří před svou odpovědností unikli na území jiného státu. Současně s oslabováním absolutismu počínaje 18. stoletím oslabuje se také postavení vyslance jakožto představitele vysílajícího suveréna. Diplomatický azyl se v současné době zachoval pouze jako latinskoamerický partikularismus, který převzal funkční náplň azylu územního a je určen výlučně k ochraně jednotlivců pronásledovaných z politických důvodů.

### **3. VÝVOJ INSTITUTU AZYLU V MEZINÁRODNÍCH DOKUMENTECH**

#### **3.1. Všeobecná deklarace lidských práv**

Valné shromáždění Spojených národů přijalo tuto deklaraci 10. prosince 1948 jako reakci na krutosti prováděné v průběhu II. Světové války a po jejím skončení. Šlo o dokument univerzální s obecnou působností, neboť se obracel na všechny státy a týkal se člověka jako takového. I přes doporučující, nezávazný charakter Všeobecné deklarace, nelze opomíjet její přínos v oblasti ochrany lidských práv a s tím související ochranou uprchlíků, a to především díky tomu, že na jejím základě se formulovaly lidská práva jako závazný mezinárodní obyčej. Všeobecná deklarace se stala východiskem pro mnohé následující mezinárodní dokumenty v oblasti ochrany lidských práv a svobod.

Čl. 14 Všeobecné deklarace lidských práv představuje vyjádření nejasností ohledně azylu, neboť do té doby byl v obecném mezinárodním právu uznáván pouze azyl územní přiznaný státy, případně azyl diplomatický. Projevuje se zde snaha o nastolení a uvedení do centrální pozice právo na azyl jednotlivce, což se nepodařilo a situace byla vyřešena kompromisem: jednotlivec má právo vyhledat a požívat azyl, ale nemá právo jej získat, neboť stát by byl povinován ho přiznat. Všeobecná deklarace tedy nezajišťuje jednotlivci právo na azyl.

#### **3.2. Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951**

Krátce po II. Světové válce, kdy problém uprchlíků nebyl dosud vyřešen, byla pocítována potřeba nového mezinárodního nástroje, jež by definoval právní postavení uprchlíků. Namísto „ad hoc“ dohod přijímaných ve vztahu ke konkrétním situacím uprchlíků se volalo po nástroji, který by obsahoval obecnou definici toho, kdo má být považován za uprchlíka.<sup>5</sup> Tento požadavek měla naplnit Úmluva o právním postavení uprchlíků nazývaná též jako Ženevská úmluva, která byla přijata na konferenci zmocněnců OSN v Ženevě 28. července 1951. V platnost vstoupila teprve o tři roky později, a to 22. dubna 1954. Netrvalo však dlouho a na povrch vypluly nedostatky Úmluvy, které spočívaly především v časovém omezení obsaženém v definici uprchlíka. Úmluva se vztahovala pouze na uprchlíky, kteří byli nuceni k odchodu ze své vlasti na základě událostí nastalých před 1. lednem 1951. Tato datová mez měla svůj původ v přání vlád omezit své závazky pouze na

---

<sup>5</sup> UNHCR – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva: UNHCR, 1992, s. 5

uprchlíky, o nichž se v té době vědělo, či na ty osoby, jež se mohly dostat do postavení uprchlíka na základě událostí, které již nastaly. Nové uprchlické vlny však donutily OSN Úmluvu v roce 1967 doplnit o tzv. Newyorský protokol, kterým bylo časové omezení zrušeno. Ženevská úmluva se stala součástí českého právního řádu formou sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.<sup>6</sup> Pro ČSFR vstoupila v platnost Úmluva i Protokol dne 24.2.1992.

Úmluva se vyznačuje na rozdíl od předchozích dohod přijímaných ad hoc obecnou definicí uprchlíka. Zásadním je princip non-refoulement, prostřednictvím něhož se smluvní strany zavazují nevyhostit či nenavrátit uprchlíka zpět do země, kde by byl závažným způsobem ohrožen jeho život či osobní svoboda na základě rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině či politických názorů. Toto pravidlo obsažené v článku 33 Úmluvy však není absolutní, jelikož výhody poskytované tímto ustanovením nemohou být požadovány uprchlíkem, který může být v zemi, v níž se nachází, považován za nebezpečného, či poté, co byl usvědčen rozsudkem ze zvláště závažného trestného činu, představuje pro společnost této země nebezpečí.

Úmluva o právním postavení uprchlíků je úmluvou multifunkční. Její hlavní účely, nevyjímaje základní – sjednotit předchozí mezinárodní ujednání o postavení uprchlíků a rozšíření jejich ochrany, můžeme shrnout v těchto bodech:

1. Zavádí náhradní mezinárodní ochranu jednotlivců v případech, kdy selže ochrana národní nebo kdy stát poruší povinnost chránit jednotlivce. Potom je nutno založit ochranu na základě této Úmluvy. Můžeme zde sledovat snahu o propojení vztahu jednotlivce s mezinárodním společenstvím.
2. Poskytuje uprchlíkům specifická práva a to práva lidská. Někteří autoři tvrdí, že tímto Úmluva učinila uprchlíky subjekty mezinárodního práva. Dle mého názoru se nelze s těmito tvrzeními ztotožnit, neboť uprchlíci jsou pouze beneficiáři, poživatelé výhod.
3. Nezanedbatelným není ani účel kooperační, a to mezi smluvními stranami a střediskem UNHCR, kde můžeme sledovat snahu o sjednocování výkladu uprchlického práva.
4. Úmluva má zabránit vzniku uprchlických vln, jde tedy o účel preventivní.
5. Z Ženevské úmluvy také nepřímo vyplývá snaha o vytvoření azylového řízení. Tento závazek není Úmluvou uložen přímo, ale vyplývá ze zásad pacta sunt servanda, zásady dobré víry a několika dalších obecných zásad.

---

<sup>6</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

Koho Úmluva považuje za *uprchlíka* je definováno v jejím čl. 1. Osoba je uprchlíkem, jakmile naplní kritéria obsažená v této definici. Struktura tohoto ustanovení sestává z klauzule zahrnující, pozastavující a vylučující. **Inkluzivní neboli zahrnující klauzule** stanovuje podmínky, jež je potřeba splnit pro poskytování mezinárodní ochrany určité osobě. Tyto podmínky osoba splní, pokud se nachází mimo svou vlast, má oprávněné obavy či odůvodněný strach před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských, národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám, nebo i zastávání určitých politických názorů, a současně tato osoba není schopna či na základě svých obav odmítá přijmout ochranu svým domovským státem. **Pozastavující klauzule** v sobě obsahuje podmínky, na jejichž základě uprchlík přestává být pod mezinárodní ochranou. Tento přístup považuji za správný, neboť pokud je osobě poskytována ochrana jeho domovským či jiným státem, není potřeba ochrany další. **Exkluzivní neboli vylučující klauzule** provádí výčet situací, kdy je osoba zcela vyloučena z aplikace Úmluvy o právním postavení uprchlíků, a to i tehdy, pokud by jinak vyhovovala předchozím pojmovým znakům definice uprchlíka. Hlavním smyslem vylučující klauzule je tedy odmítnout přiznání postavení uprchlíka osobám, kteří si z vlastního přičinění ochranu mezinárodního společenství nezaslouží. Užitím vylučující klauzule se zabýval Vrchní soud v e svém rozhodnutí ze dne 30. 11. 1999.<sup>7</sup>

Ženevská úmluva se promítla do českého právního řádu prostřednictvím azylového zákona. Definice uprchlíka však není převzata absolutně. Problém lze spatřovat v odlišných výkladech této definice jednotlivými smluvními státy Úmluvy – *intersubjektivismus*, což vede k nejednotnosti výsledků a tudíž i k nežádoucímu stavu. Intersubjektivismu se čelí především prostřednictvím UNHCR, jež zřizuje specifický orgán (Executive Comitee – EXCOM), který připravuje nezávazná doporučení interpretačního charakteru ve vztahu k definici a také vydalo pomůcku, aby státy postupovaly při výkladu jednotně. K některým pojmům se také vyjadřuje Evropský soud pro lidská práva a provádí tak nepřímý výklad. ESLP není aplikačním orgánem Ženevské úmluvy, avšak v některých případech rozhoduje o této problematice a potom má povinnost přihlížet k jednotlivým pojmům a vyložit je.

### **3.3. Úmluva o právním postavení uprchlíků a současnost**

Představitelé některých států, jenž se otázkám ochrany uprchlíků věnovaly naplno, se domnívá, že tato Úmluva pozbývá na účinnosti. Ve světě přibývá humanitárních krizí a na útěk za bezpečím se vydaly další milióny lidí. Stále snadnější způsoby dopravy a vzkvétající

---

<sup>7</sup> Rozsudek Vrchního soudu ze dne 30. 11. 1999, č. j. 6 A 504/97-28.

černý obchod s lidmi vedou k obrovskému nárůstu počtu nelegálních migrantů. Jednotlivé smluvní státy tvrdí, že jejich azylové systémy jsou přetížené, a to právě kvůli velkému množství uprchlíků a ekonomických migrantů a volají po nových právních opatřeních. Považují Úmluvu za zastaralou a nefunkční.

Mnoho vyspělých zemí se silnými ekonomikami si na jednu stranu stěžuje na velké množství žadatelů o azyl, zároveň ale nedělají příliš pro prevenci uprchlických krizí. Skutečný problém spatřuji v tom, že se Evropa snaží jakýmkoli způsobem zredukovat své závazky vůči uprchlíkům. Neexistuje však žádná zeď, která by byla dost vysoká na to, aby lidem zabránila přijít. Od přijetí Úmluvy se mnohé změnilo, jedno však zůstalo stejné, a to že lidé stále prchají před pronásledováním, válkou a porušováním lidských práv a musí hledat útočiště v jiných zemích. Pro uprchlíky dnes, stejně jako před půl stoletím, představuje Úmluva z roku 1951 jedinou opravdu univerzální dohodu, která jim poskytuje alespoň určitou jistotu, že někdo bude chránit jejich práva.

### **3.4. Rozdělení uprchlíků do jednotlivých kategorií**

*Statutární uprchlík* je uprchlík, jež splňuje kritéria stanovená Ženevskou úmluvou z roku 1951 a Newyorského protokolu z roku 1967. Dle Příručky UNHCR<sup>8</sup> se takto označují osoby, které získaly mezinárodní ochranu podle ustanovení smluv platných před Úmluvou o právním postavení uprchlíků. Účelem bylo především nastínit spojitost s minulostí a zajistit kontinuitu ochrany uprchlíků na mezinárodní úrovni.

*Za uprchlíka de facto* považujeme uprchlíka, jenž nemůže či nechce získat postavení statutárního uprchlíka.

*Uprchlík in orbit* je uprchlík, kterému je stále odmítán azyl nebo není schopen nalézt zemi ochotnou posoudit jeho žádost, přestože nebyl navrácen přímo do země, v níž mu hrozí pronásledování.

*Uprchlíkem „sur place“* neboli uprchlíkem na místě je osoba, která v okamžiku odchodu ze své vlasti nebyla uprchlíkem, ale stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době její nepřítomnosti. Tímto je tedy jednotlivci vytvořena možnost požádat o uznání svého právního postavení jako uprchlíka až poté, kdy už byl nějaký čas v cizině.

Dle rozhodnutí vrchního soudu ČR ze dne 29.1.2002 je uprchlíkem na místě („sur place“) osoba, u níž obava z pronásledování ve státě jehož státní občanství má, vznikne až v

---

<sup>8</sup> UNHCR – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků, doplněné vydání, Ženeva, 1992, s. 11.

době jejího pobytu na území cizího státu, a to v důsledku změny politické, národnostní či náboženské situace ve státě jejího státního občanství, nebo v důsledku veřejných aktivit této osoby vyvíjených až v cizím státě proti vládnoucímu režimu domovského státu. To, zda se cizí státní příslušník v cizím státě, v němž pobývá, stane uprchlíkem na místě, přísluší nesporně posuzovat státu, kde se osoba přiznání takového postavení poprvé dovolá, a zpravidla jako v tomto případě jde o cizí zemi, kde se osoba zdržuje v době, kdy taková situace (změna režimu v jeho domovském státě) nastala, popř. kde cizí státní občan politické aktivity vyvíjel.<sup>9</sup>

*Za uprchlíky prima facie* jsou označovány osoby, o jejichž uprchlickém statutu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny uprchlíků v situaci rozsáhlého přílivu uprchlíků. V těchto situacích bylo znemožněno jednotlivé posuzování žádostí, neboť hlavními příčinami takového masového odchodu osob ze země svého původu jsou zejména ozbrojené konflikty, vážné porušování základních lidských práv a svobod či živelné pohromy, což nutilo ostatní státy poskytnout těmto osobám alespoň dočasnou ochranu i bez toho, aniž by jednotlivě hodnotily, zda osoby splňují podmínky k udělení azylu. Nehledě na to, že individuální přezkoumávání jednotlivých žádostí by bylo vzhledem k velkému počtu osob nemožné. Dočasná ochrana, která je poskytována těmto osobám, v sobě zahrnuje princip non-refoulement, jenž je zakotven v článku 33 Ženevské úmluvy. Po dobu trvání dočasného azylu jsou osobám přiznány základní uprchlická práva. V České republice upravuje institut dočasné ochrany zákon č. 221/2003, o dočasné ochraně cizinců.

*Mandátoví uprchlíci* jsou uprchlíci, kteří spadají do kompetence UNHCR podle mezinárodního uprchlického práva, Statutu UNHCR a rezolucí Valného shromáždění OSN.

---

<sup>9</sup> Rozsudek Vrchního soudu ze dne 29. 1. 2002, č.j.5 A 746/2000-31.

## 4. VÝVOJ MIGRACE V ČESKÝCH ZEMÍCH

### 4.1. Kosmopolitní charakter českých zemí

České země se již od počátku utváření své státnosti především díky své poloze uprostřed Evropy staly územím, na němž vznikala multietnická společnost. Vedle Čechů zde žili i Židé a také Němci. Vzhledem k událostem nastalých v průběhu dějin byly Čechy a Morava střídavě zemí emigrační i imigrační. Trvale pronásledovanou skupinou obyvatel se stali Židé a to především z iniciativy křesťanského obyvatelstva. Zvýšená emigrace z Čech nastala v obdobích krizových situací, jako byly například husitské bouře či období pobělohorské. V roce 1627 po vydání Obnoveného zřízení zemského museli Čechy opustit všichni nekatolíci, pokud odmítli konvertovat na katolickou víru.

Devatenácté století poté probíhalo ve znamení rozsáhlého vystěhovalectví do USA, což dalo vzniknout mnoha českým komunitám v USA. Po revolučním roce 1848 nastala politicky motivovaná emigrace.

### 4.2. Dvacáté století

Ve 20. století měly české země možnost setkat se s větším množstvím cizích uprchlíků na svém území. Po první světové válce se Čechy staly útočištěm pro velké množství ruských běženců, jenž by v Rusku zaplatili za ruskou revoluci z roku 1917 životem. Ve třicátých letech potom přišel další proud uprchlíků, tentokrát z fašistického Německa. Tehdejší Československo se k uprchlíkům stavělo poměrně vstřícně. Uprchlíci dostávali prozatímní československé pasy, později tzv. Nansenovy pasy (zvláštní uprchlický dokument, jež prosadil Dr. Fridtjof Nansen – první Vysoký komisař pro uprchlíky). Příznivá atmosféra první republiky však skončila spolu s Mnichovskou dohodou z roku 1938. Nastala situace, kdy obsazení Sudet učinilo z řady Čechů tam žijících emigranty ve vlastní zemi. Po zřízení protektorátu z Čech emigrovalo spousta lidí. Po válce byli Němci z českých zemí vyhnáni jako pomsta za fašistickou okupaci, což způsobilo proměnu české společnosti prakticky v etnicky homogenní. Tento vývoj přispěl ke snižování dřívější české tolerance a vstřícnosti vůči osobám, kterým doma hrozí pronásledování. Po nástupu komunistické diktatury české země zaznamenaly největší emigraci Čechů a Slováků v historii.

Rok 1989 přinesl jednu z dalších změn v historickém vývoji českého azylového práva. Československo již přestalo uprchlíky produkovat, ale naopak se stalo nejdříve tranzitní a brzy i cílovou zemí pro tisíce uprchlíků ze zemí bývalého SSSR, Balkánu a také



mimoevropských zemí. V devadesátých letech se stala výrazným fenoménem romská emigrace především z důvodů společenské diskriminace a s tím související neschopnost státu tyto osoby před diskriminací ochránit.

#### **4.3. Vývoj azylové politiky v ČSFR a ČR**

S příchodem uprchlíků po roce 1990 se v Československu a později v České republice začala utvářet azylová politika. Tato politika stejně jako každá jiná je poznamenána odlišnými zájmy jednotlivých aktérů, snaží se oddělit migraci „nucenou“ od migrace „dobrovolné“ a usiluje o sladění s azylovou politikou Evropské unie. Jelikož se jednalo o novou problematiku, tehdejší Československo bylo nuceno hledat inspiraci především v mezinárodních dokumentech upravujících problém imigrace a také v právních úpravách jiných demokratických států, které na rozdíl od Československa již měly v této oblasti určité zkušenosti.

## 5. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY INSTITUTU AZYLU – HISTORICKÝ EXKURZ

### 5.1. Ústavněprávní základy

První právní úprava zabývající se uprchlickou otázkou, tedy zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, se zpočátku opíral o novelizovanou Ústavu ČSSR z roku 1960<sup>10</sup>. Po rozpadu Československé federace, ke kterému došlo 1.1.1993, se opíral o zcela novou ústavu tentokrát již samostatné České republiky<sup>11</sup> a o Listinu základních práv a svobod<sup>12</sup>.

Z ústavního pořádku České republiky se otázkou azylu výslovně zabývá Listina základních práv a svobod ve svém článku 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.“ V tomto ustanovení je právo azylu stanoveno poměrně úzce, jelikož azyl se zde poskytuje cizincům pronásledovaným z důvodů uplatňování politických práv a svobod, nikoliv však z důvodů jiných, např. náboženských, národnostních a podobně. Co se týká pojmu „uplatňování politických práv a svobod“, jde o práva, která jsou obsažena v oddíle „politická práva“ LZPS a též práva a svobody označené jako politické v mezinárodních smlouvách podle článku 10 Ústavy. Odpověď na otázku, proč Listina nepřevzala pojetí práva azylu v podobě, v jaké byl stanoven v Ženevské úmluvě, nelze nalézt ani v důvodové zprávě, ani ve zpravodajských zprávách a ani v jiném zdroji.

Výraz „poskytuje“ namísto „poskytne“ obsažený v první větě článku 43 LZPS vyvolává pochyby o tom, zda má cizinec na udělení azylu nárok založený ústavněprávní normou. Názory na tuto otázku se různí. Konkretizace je provedena až zákonem o azylu v ustanovení § 12, který stanoví (tentokrát však již na úrovni zákonné) povinnost kompetentního orgánu udělit azyl, pokud bude v řízení zjištěno, že je cizinec takto pronásledován.

Pokud se týče odepření azylu, jenž je ustanoveno v druhé větě článku 43 LZPS, toto odepření je ponecháno výslovně na uvážení státu.

---

<sup>10</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>12</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb.

## 5.2. Zákon o uprchlících

Pro zvládnutí příchodu uprchlíků bylo potřeba vytvořit instituce, jež by byly schopny administrativně vyřídít celou azylovou proceduru. Také se vyskytla potřeba vytvořit taková zařízení, která by umožňovala uprchlíkům pobyt do doby, než bude rozhodnuto o jejich žádosti. Základ azylu byl v Československu položen prvním uprchlickým zákonem (zákon č. 498/1990 Sb.) a v roce následujícím ratifikováním Úmluvy OSN o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Významnou roli sehrál také Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR).

Československý uprchlický zákon nepředstavoval dostatečnou a uspokojivou úpravu azylové problematiky. Docházelo k jeho zneužívání ze strany žadatelů o azyl (jež byli uprchlickým zákonem nazýváni *žadatelé o přiznání postavení uprchlíka*), kteří svými žádostmi sledovali pouze jediný cíl, a to zlegalizovat svůj pobyt na českém území. Zákon o uprchlících tedy můžeme označit za okamžitou a tudíž i nedokonalou reakci na zcela nový trend – příliv uprchlíků z různých zemí světa.

Bylo zavedeno dvojinstanční správní řízení, v němž se rozhodovalo o tom, zda osobě statut uprchlíka bude či nebude přiznán. Velmi podstatná byla také okolnost, že všichni žadatelé museli po celou dobu trvání správního řízení pobývat v uprchlických táborech. Proti odmítavému rozhodnutí poté bylo možno podat žalobu k soudu jako mimořádný opravný prostředek. Zákon však již neupravoval následný pobyt cizinců, kteří této možnosti využili a podali žalobu k soudu. Vznikalo tedy jakési právní vakuum. Velice kritizováno bylo také omezení doby, na kterou bylo stanoveno postavení uprchlíka, na pět let.

Klíčovým hmotně právním ustanovením zákona o uprchlících byl § 2 odst. 1, ve kterém bylo stanoveno, že postavení uprchlíka se přizná cizinci, který má ve státě, jehož občanství má, odůvodněný strach z pronásledování z důvodů rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině či pro politické přesvědčení. Je zde zahrnut aspekt subjektivní, a to v podobě přítomnosti strachu, a také aspekt objektivní, jež stanoví, že tento strach musí být odůvodněný.

Vylučující podmínky obsahoval § 4 zákona o uprchlících. V tomto ustanovení byly vyjmenovány případy, kdy se cizinci postavení uprchlíka nepřizná. Výčet vylučujících podmínek byl taxativní, přičemž tyto podmínky můžeme rozdělit do tří skupin. První skupinu tvoří podmínky vycházející z dobrovolného přijetí ochrany jiného státu, druhou skupinu pak tvoří podmínky spjaté s podstatnými změnami v zemi původu žadatele a třetí skupina podmínek se dotýká osob, které nejsou považovány za osoby zasluhující si poskytnutí

ochrany spojené s přiznáním statusu uprchlíka.<sup>13</sup>

V souhrnu můžeme tedy označit za nejvýraznější nedostatky nepřesnou definici uprchlíka, nerozlišování důvodů pro zamítnutí žádosti o přiznání postavení uprchlíka a důvodů pro odnětí tohoto postavení, nedostatečné vymezení postavení Vysokého Komisaře OSN pro uprchlíky, nabytí způsobilosti k právním úkonům dosažením věku 15 let, nemožnost požadovat od rodinných příslušníků uprchlíka, aby podali žádost o udělení tohoto postavení, a stejně tak nereflexivní ustanovení čl. 43 Listiny základních práv a svobod.<sup>14</sup>

### 5.2.1. Zpřísnění azylové politiky

K výraznému zpřísnění zákona o uprchlících došlo novelizací z roku 1993.<sup>15</sup> Touto novelou bylo zrušeno ustanovení, na základě kterého bylo možno udělit statut uprchlíka na základě humanitárních důvodů. Také byl do nové úpravy vtělen termín „zřejmě neodůvodněná žádost“, která měla za cíl umožnit správnímu orgánu umožnit projednat tento typ žádosti v tzv. zrychleném řízení.

Považuji za vhodné zmínit také novelizaci z roku 1996<sup>16</sup>, která odstranila tolik kritizované časové omezení ustanovené v § 24, jelikož toto ustanovení bylo v rozporu s mezinárodními závazky České republiky.

## 5.3. Zákon o azylu

### 5.3.1. Změny oproti stávající právní úpravě

Podstatnou změnu v azylové problematice znamenalo přijetí zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, který plně nahradil dřívější zákon o uprchlících. V přijetí tohoto zákona můžeme spatřovat snahu o odstranění nedostatků dřívější právní úpravy. Zejména harmonizoval českou právní úpravu s ratifikovanými mezinárodními dokumenty a také reagoval na právní úpravy evropských států. Novinkou byl také *nový důvod pro udělení azylu - pronásledování za uplatňování politických práv a svobod* (na základě čl. 43 Listiny základních práv a svobod).

Nový azylový zákon představoval také změnu terminologie – z žadatele o právní postavení uprchlíka a z uznaného uprchlíka na žadatele o azyl a azylanta. Na základě této

---

<sup>13</sup> Jurníková, J. Problematika přiznání statusu uprchlíka z hlediska českého právního řádu. Správní právo, 2000, č. 1, s. 13.

<sup>14</sup> Jurníková, J. Změny v právní úpravě institutu azylu. Správní právo, 2001, č. 3, s. 129.

<sup>15</sup> Zákon č. 317/1993 Sb.

<sup>16</sup> Zákon č. 150/1996 Sb.

změny mohlo dojít k výše zmíněnému promítnutí čl. 43 Listiny základních práv a svobod do azylového zákona. Pojmy uprchlík<sup>17</sup> či uprchlický tábor byly z nového zákona vypuštěny a používaly se pouze v rámci mezinárodních úmluv Ženevské konvence a jiných mezinárodních smluv, ke kterým ČR přistoupila.

Tento zákon se s nedostatky předchozí úpravy vyrovnával úspěšněji a také reagoval na nutnost sladování úpravy uprchlické problematiky s úrovní obvyklou v zemích EU, a zakotvil takové principy úpravy, jako jsou minimální standardy pro azylové řízení, instituty bezpečné země původu a bezpečné třetí země, zjevně neodůvodněné žádosti, apod.<sup>18</sup>

Obsahem zákona byla jak úprava hmotně právní, tak i procesně právní stránky institutu azylu.

Původní azylový zákon stanovoval velmi přísné podmínky pro udělení azylu, jelikož právo na udělení azylu měl pouze člověk, který prokázal, že je ve své zemi pronásledován z politických, náboženských nebo etnických důvodů nebo alespoň že jeho obavy z takového pronásledování jsou odůvodněné. Ekonomické důvody či válka v zemi žadatele tedy nemohly být důvodem k udělení azylu. Nárok na azyl nemohl uplatnit také ten uprchlík, který se dostal na území České republiky z tzv. „třetí bezpečné země“.

Azylovému zákonu však nemůžeme upřít pokrok oproti předchozímu uprchlickému zákonu. Základním rozdílem bylo přesné stanovení, kdo je považován za účastníka řízení, a to v § 20 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Tím byl cizinec, který žádá o udělení azylu, a také cizinec, jemuž byl azyl udělen avšak bylo zahájeno řízení o jeho odnětí. Novum představovala také právní úprava procesní způsobilosti cizince, jež se váže na dosažení věku 18 let, což koresponduje s právní úpravou obsaženou v občanském zákoníku.<sup>19</sup> V případě, kdy žadatel nedosáhl věku 18 let, podává za něj žádost jeho zákonný zástupce. Zákon o uprchlících uváděl ve svém § 6 věkovou hranici 15 let, která byla považována za příliš nízkou vzhledem k tomu, že nezletilec se nachází mimo svou zemi původu.

### **5.3.2. Prohlášení o úmyslu požádat o azyl**

Důležitá změna provedená azylovým zákonem se týkala také institutu prohlášení o úmyslu požádat o azyl. Jde o zvláštní stadium, které předchází samotnému řízení. Oproti zákonu o uprchlících azylový zákon odstranil přílišnou tvrdost tohoto ustanovení. Toto

---

<sup>17</sup> Tento termín chápán v Ženevské konvenci adekvátně k českému termínu azylant – cizinec s již uznaným statutem azylanta.

<sup>18</sup> Blažek, P., Havlan, P., Jurníková, J., Kadečka, S., Průcha, P., Sedláček, S., Skulová, S., Šebková, M. Správní právo ( zvláštní část ), Masarykova univerzita, Brno, 2001, str. 40.

<sup>19</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

prohlášení je stále důležité z hlediska povolení vstupu na území české republiky, ovšem co se týče formy prohlášení, nemusí již být nutně v písemné podobě, je možno jej učinit i ústně a mnohem jednodušší formou. V některých případech má cizinec již předem napsáno v některém ze světových jazyků formulaci o tom, že je pronásledován a že hodlá žádat o azyl, což představuje určité ulehčení tohoto procesu. V převážné většině případů však rozhoduje projev vůle cizince, ze kterého je zřejmé, že hledá v České republice ochranu před pronásledováním. Odlišnosti oproti předchozí úpravě lze spatřovat také v tom, že cizinec již není povinen oznámit úmysl písemným prohlášením u orgánů pasové kontroly, kde praxe narážela na jazykovou bariéru a působila značné obtíže, nýbrž může podat prohlášení o azylu jak písemně, tak ústně a to buď na hraničním přechodu, v přijímajícím středisku (vztahuje se především na uprchlíky „sur-place“, získat azyl je tak umožněno i osobám, které svou zemi neopustily z důvodu pronásledování) nebo přímo u Ministra vnitra (zúženo na cizince, kteří jsou na našem území hospitalizováni, zajištění za účelem správního vyhoštění či jsou zde ve výkonu vazby nebo výkonu trestu odnětí svobody). Prohlášení o úmyslu požádat o azyl je tedy podmínkou pro povolení vstupu na naše území, není jím však zahájeno samotné řízení o azylu.

### **5.3.3. Postavení UNHCR v azylovém zákoně**

V nové právní úpravě problematiky azylu došlo také k preciznějšímu zakotvení postavení UNHCR, jenž se výraznou měrou podílí jak na azylovém řízení, tak i na azylové problematice vůbec. Tento institut směřuje prioritně k ochraně práv a zájmů účastníka řízení. § 38 azylového zákona stanovil právo účastníka být po celou dobu řízení ve styku s UNHCR. UNHCR nelze považovat za účastníka řízení, i když výraznou měrou vstupoval do řízení. Byla mu však přiznána významná procesní práva a povinnosti, přičemž mezi nejvýznamnější patří právo kdykoliv navázat kontakt s účastníkem, nahlížet do spisu, být přítomen při pohovoru a ústním jednání a právo na doručování kopie rozhodnutí vydaného v řízení o azylu.

Mezi UNHCR jakožto mezinárodním subjektem a mezi Ministerstvem vnitra jakožto státním orgánem se začal uplatňovat princip spolupráce, který pramení z jejich společného cíle – ochrany uprchlíků. UNHCR především poskytoval nezbytné údaje o zemi původu žadatele, což se projevovalo v rozhodovacím procesu správního orgánu. Také se podílel na financování pomoci žadatelům o azyl a případně také cizincům, jimž byla žádost zamítnuta. UNHCR měl mimo jiné právo na informace týkající se počtu zahájených řízení ve věcech azylu a na statistické informace o těchto řízeních.

### 5.3.4. Řízení o udělení azylu a rozklad jako opravný prostředek

V § 9 azylového zákona bylo zakotveno ustanovení stanovující použití obecných předpisů o správním řízení, což se týkalo samotného řízení o udělení azylu, pokud zákon nestanovil něco jiného. Rozhodujícím správním orgánem bylo Ministerstvo vnitra a v rámci jeho vnitřního členění v první instanci Odbor azylové a migrační politiky, který vznikl sloučením Odboru pro uprchlíky a integraci cizinců s Odborem pro migraci a ochranu státních hranic ke dni 1.7.2000.

Právo účastníka řízení podat rozklad<sup>20</sup> bylo zakotveno v § 29 azylového zákona. Na základě tohoto ustanovení měl účastník řízení právo podat proti rozhodnutí o neudělení azylu rozklad a to do 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Důležitým faktem bylo, že rozklad se mohl podat pouze proti rozhodnutí, kterým se návrh na udělení azylu zamítal. Nebylo tedy možné podat rozklad proti rozhodnutí, kterým byl azyl udělen, ani proti rozhodnutí, kterým byl azyl odejmut. V případě odejmutí azylu zákon o azylu otázku podání rozkladu vůbec neupravoval, neuváděl možnost jeho podání, naopak ho ale také ani nevyklučoval. Z tohoto stavu lze tedy dovodit, že právo podat rozklad proti takovému rozhodnutí vycházelo přímo ze zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

V případě rozkladu nepřecházelo oprávnění rozhodovat na správní orgán nejbližšího vyššího stupně, jelikož o něm rozhodoval vedoucí ústředního orgánu státní správy, a to na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Tato komise byla odborným poradním orgánem ministra vnitra, který ji také zřizoval. Podmínky pro složení této komise byly uvedeny v ustanovení § 30 azylového zákona. Komise byla sedmičlenná, přičemž členství v ní bylo nezastupitelné. V komisi musely být zastoupeny jednak státní orgány, jednak nestátní instituce, jejichž vzájemný poměr byl 3:4. tento poměr byl kompromisem jednání mezi nestátními institucemi a Ministerstvem vnitra. Podstata převahy nevládního sektoru byla spatřována v tom, že komise měla poradní charakter, nikoli rozhodující.

Na základě *Pokynu ministra vnitra*<sup>21</sup> byly zřízeny dvě *sedmičlenné rozkladové komise*. Členové byli odborníky ze státní (zástupci Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí a Ministerstva spravedlnosti) i nestátní sféry (jeden člen z Právnické fakulty, jeden člen z České advokátní komory a dva zástupci z Českého helsinského výboru). Obě komise byly rovnocenné a pravidelně se střídaly ve svých zasedáních, která probíhaly jednou za dva týdny. V čele každé rozkladové komise stál předseda, který byl zástupcem nestátní sféry, přičemž

---

<sup>20</sup> Novelou azylového zákona č. 2/2002 Sb., byl institut rozkladu zrušen.

<sup>21</sup> Pokyn ministra vnitra č. 6/2000.

ustavován byl ministrem vnitra. Komise se při své činnosti řídily Jednacím řádem, který byl vydán jako příloha k výše zmíněnému Pokynu ministra vnitra.

Rozkladová komise sloužila tedy k přípravě návrhů na rozhodnutí o rozkladu. Tyto návrhy poté podávala ministrovi vnitra formou usnesení. Snadno však mohlo dojít ke kolizi mezi rozhodnutím ministra vnitra jakožto vedoucího ústředního orgánu státní správy a mezi rozhodnutím rozkladové komise, jelikož návrhy rozkladové komise měly pouze doporučující charakter.

Pokud se týká provádění nových důkazů, azylový zákon stanovil, že k novým skutečnostem či novým důkazům uvedeným v rozkladu se přihlíželo pouze tehdy, pokud mohly mít podstatný vliv na rozhodnutí, a současně musela být splněna podmínka druhá, a to taková, že tyto důkazy či skutečnosti nemohly být v řízení před správním orgánem prvního stupně uplatněny bez zavinění účastníka řízení. Šlo o reakci na situace vznikající v minulosti, kdy po konzultaci s právními poradci nevládních organizací uváděli účastníci řízení nové skutečnosti, které jim měly dopomoci získat status uprchlíka. Také lze odkázat na obecnou zkušenost, že žadatel při prvním pohovoru učiní spontánní výpověď, která z velké části odpovídá skutečnosti nejlépe.

### **5.3.5. Zákon o azylu a žaloba proti rozhodnutí ve věcech azylu**

V ustanovení § 32 zákona o azylu bylo zakotveno právo účastníka řízení podat žalobu<sup>22</sup> coby mimořádný opravný prostředek k Vrchnímu soudu v Praze proti rozhodnutí ve věcech azylu a to ve lhůtě do 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni. Podrobnější právní úprava pak byla obsažena v § 247 a násl. tehdejší platné páté části občanského soudního řádu.<sup>23</sup>

Neméně důležitý byl také § 33 zákona o azylu, který stanovil, že žaloba podaná proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu má odkladný účinek na vykonatelnost rozhodnutí. Zvláštností zde bylo, že se odkládala vykonatelnost rozhodnutí již pravomocného, a tedy již vykonatelného. Vykonatelnost se v tomto případě tedy pozastavovala. Toto ustanovení mělo zásadní vliv na postavení cizince, jelikož ten byl oprávněn po podání žaloby

---

<sup>22</sup> Novelou azylového zákona č. 2/2002 Sb., bylo zrušeno podání žaloby proti pravomocnému správnímu rozhodnutí v podobě, v jaké existoval v původním azylovém zákonu. Aktuální znění azylového zákona ve svém §32 stanoví právo podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany za zákonem stanovených podmínek. K řízení o žalobě je příslušný krajský soud. Nejedná se zde již o mimořádný opravný prostředek. Jako mimořádný opravný prostředek zde vystupuje kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva ve věci mezinárodní ochrany.

<sup>23</sup> Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.



i nadále pobývat na území České republiky a to až do konečného rozhodnutí Vrchního soudu, který byl oprávněný rozhodovat o správní žalobě proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věci azylu. Šlo o tzv. *pobyt na vízu za účelem strpění pobytu*. Cizinci tímto bylo umožněno vyjádřit se ke všem prováděným důkazům, což by nebylo fakticky možné, pokud by nemohl setrvat na území České republiky. Do tohoto ustanovení azylového zákona je promítnut čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti, a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.

### **5.3.6. Zakotvení zkráceného řízení v azylovém právu**

Institut zkráceného řízení byl uplatňován na základě zjevně nedůvodného návrhu na zahájení řízení. Šlo o řízení, které se neprovádělo v celém svém rozsahu - obvykle neprobíhal složitý proces dokazování o odůvodněném strachu z pronásledování. Hlavní cíl spočíval ve snížení nákladů spojených s pobytem žadatelů, kteří svou žádost opírali o taxativně stanovené důvody obvykle vycházející z úvah, že v určitých zemích je pronásledování velice výjimečným jevem, nebo že azyl není možno přiznat osobám, které předložily úmyslně nesprávné údaje.

Možnost konat zkrácené řízení zakotvil §15 azylového zákona, přičemž v našem právním řádu nešlo o žádné novum. Institut zkráceného řízení z důvodu zřejmě neodůvodněné žádosti zavedla již novela zákona o uprchlících ( zákon č. 317/1993 Sb. ). Důvody, pro které byla žádost považována za zřejmě neodůvodněnou, byly uvedeny v § 11 tohoto zákona, a z velké části je převzal poté azylový zákon do svého ustanovení § 16. Pokud byly naplněny podmínky stanovené tímto ustanovením, neznamenala tato situace automatické vyloučení z řízení o udělení azylu, ale zrychlení tohoto řízení.

### **5.3.7. Novelizace azylového zákona**

#### **5.3.7.1. První novela azylového zákona**

Nedostatky, které umožňovaly zneužívání ze strany žadatelů o azyl, obsahoval i původní azylový zákon. Navíc se projevovala tendence směřující ke zvyšování počtu žadatelů o azyl a stejně tak se změnila politická situace ve světě. Reakcí na tyto skutečnosti byla novela azylového zákona č. 2/2002 Sb. Novela přinesla další pokus o zefektivnění úpravy problematiky azylu. Co se týče míst, kde cizinec může učinit prohlášení o azylu, novela přinesla rozšíření z hraničního přechodu a přijímajícího střediska také na cizineckou policii na

území České republiky a cizinec mohl učinit prohlášení nově také v zařízení pro zajištění cizinců.

Byla také upravena problematika zvláštního řízení na specifickém hraničním přechodu, jímž je u nás mezinárodní letiště Praha Ruzyně, což umožnilo rychle a také efektivně odlišit zjevně neodůvodněné žádosti. S tímto úzce souvisí také zkrácená lhůta 5 dní pro vydání rozhodnutí o takovéto žádosti. Po dobu trvání azylového řízení měl cizinec povinnost pobývat v přijímajícím středisku, které je umístěné v tranzitním prostoru letiště.<sup>24</sup> Novela touto svou úpravou výrazně zrychlila azylové řízení, nebylo však možné vyloučit negativní motivaci pro přicházející imigranty, aby používali nelegálních metod.

Významnou změnou bylo také stanovení dobrovolnosti pobytu v uprchlických táborech a právo toto zařízení také kdykoliv opustit. Žadatel měl tak tedy právo, nikoliv povinnost, být ubytován v těchto zařízeních. Cizinci tímto byla dána možnost být ubytován v soukromí. Novela odstranila přílišnou tvrdost, která vyplývala již z ustanovení obsaženém v uprchlickém zákoně, kdy žadatel měl povinnost se až do vyřízení žádosti zdržovat se v určeném uprchlickém táboře.

Vzhledem ke skutečnosti, že cílem bylo vytvořit právní úpravu, jež by co nejvíce urychlila azylové řízení, novela také rozšířila důvody, pro které bylo možno posuzovat žádost o azyl jako zjevně nedůvodnou.<sup>25</sup> Zvýšená ochrana nezletilých osob během azylového řízení ohledně posouzení jejich žádosti jako zjevně neodůvodněné platila pouze pro ty nezletilé osoby, které se na našem území nacházely bez doprovodu svého zákonného zástupce. Pokud se nejednalo o tyto případy, bylo možno posoudit jejich žádost jako zjevně nedůvodnou a rozhodnout o ní ve zrychleném řízení. Lhůta k vyřízení žádosti se tak zkracovala z původních 90 dní na 30.

Novelou byl také *zrušen institut rozkladu a podání žaloby proti pravomocnému správnímu rozhodnutí v podobě, v jaké existoval v původním azylovém zákonu*. Tímto krokem byly vytvořeny předpoklady pro zavedení kasačního řízení při zachování možnosti podání rozkladu a použití institutu autoremedury. Pokud žadatel o azyl podal rozklad a správní orgán mu nevyhověl, byla účastníkovi řízení dána možnost podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí k soudu podle páté části občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.). Od

---

<sup>24</sup> §73 aktuálního znění azylového zákona upravuje řízení v přijímacím středisku na mezinárodním letišti odlišně. Cizince, který učinil prohlášení o mezinárodní ochraně v tranzitním prostoru mezinárodního letiště, policie předá do přijímacího střediska na mezinárodním letišti. Tím se rozumí i středisko na jiném mezinárodním letišti nebo jiné azylové zařízení určené ministerstvem. Ministerstvo má povinnost o žádosti o udělení mezinárodní ochrany vydat rozhodnutí nejpozději do 4 týdnů ode dne učinění prohlášení o mezinárodní ochraně cizincem.

<sup>25</sup> Aktuální znění důvodů, pro které se žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítne jako zjevně nedůvodná, nalezneme v §16 azylového zákona.

1.2.2002 tak dochází k posunu a Vrchní soud v Praze rozhodoval již o řádném opravném prostředku proti rozhodnutí ministerstva vnitra o žádostech o azyl na základě ustanovení § 250l a násl. části páté občanského soudního řádu ve znění platném do 31.12.2002. Tato část občanského soudního řádu ve své tehdejší podobě rozlišovala pouze mezi rozhodováním o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů a o opravných prostředcích dle zvláštních zákonů, když v úvahu vždy přicházel pouze přezkum napadeného rozhodnutí a případné vrácení věci správnímu orgánu, nikoliv nové rozhodnutí ve věci samé. Opravné prostředky nebyly až na výjimky proti rozhodnutí soudu připuštěny, dále v rozporu s Ústavou České republiky také po velmi dlouhou dobu zůstával nezřízen Nejvyšší správní soud. Tato koncepce správního soudnictví byla Nálezem Ústavního soudu České republiky publikovaným ve Sbírce zákonů pod číslem 276/2001 shledána protiústavní a dnem 31.12.2002 jako celek zrušena. S účinností od 1.1.2003 je tak do občanského soudního řádu včleněna nová část pátá s tím, že po tomto datu dle ní za podmínek zde nově stanovených rozhodují soudy v případech, kdy správní orgán vydal rozhodnutí v soukromoprávní věci, tj. vyplývající z občanskoprávních, rodinných a obchodních vztahů, a účelem tohoto řízení je nové rozhodnutí ve věci, nikoliv již jen přezkum předcházejících rozhodnutí správního orgánu.<sup>26</sup>

Změny azylového zákona byly v roce 2002 provedeny vedle výše zmíněné novely č. 2/2002 Sb. také zákony č. 217/2002 Sb., 320/2002 Sb. a konečně zákonem č. 519/2002 Sb.

### **5.3.7.2. Novela azylového zákona z roku 2003**

Jednalo se o značně diskutabilní druhou novelu zákona o azylu provedenou zákonem č. 222/2003 Sb., s účinností od 1.1.2004. Teprve počínaje 1.1.2003 bylo současně s přijetím soudního řádu správního<sup>27</sup> *rozhodování o opravném prostředku* proti rozhodnutí ministerstva *svěřeno správnímu soudnictví*. V prvním stupni tak bylo toto rozhodování svěřeno specializovaným samosoudcům *krajských soudů*, ve druhém stupni potom *Nejvyššímu správnímu soudu*. Došlo tak k dlouho žádanému – zejména ze strany UNHCR – řešení problému, kdy rozhodnutí správního orgánu o udělení či neudělení azylu bude přezkoumáváno subjektem na ministerstvu vnitra *nezávislým*. Na straně druhé však bylo rozhodování svěřeno takovým subjektům, které mnohdy neoplývaly hlubší znalostí dané problematiky, zejména co se týkalo informací o zemích původu žadatelů o azyl, a stejně tak

---

<sup>26</sup> Jurníková, J. Pojem „projíždí příslušnou zemí“ dle zákona o azylu. Jurisprudence, 2004, č. 3, s. 8 an.

<sup>27</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

jako ministerstvo ve většině případů nereflektovaly na vyjádření organizací zabývajících se uprchlickou problematikou, a to i mezinárodních jako je UNHCR.

Posuzování postupu ministerstva vnitra při jeho rozhodování tak bylo málo kvalitní. Navíc se některé krajské soudy zabývaly dlouho pouze procesními úkony, přestože stěžejní část jejich práce měla spočívat v meritorním rozhodování. Současně s předáváním agendy nedokončených věcí Vrchního soudu v Praze jednotlivým krajským soudům příslušným dle místa hlášeného pobytu žalobců (žadatelů o azyl), když jednotlivé spisy napadly na krajské soudy v nerovnoměrných množstvích, docházelo k nesrovnalostem a organizačním přehmatům. Významným problémem také bylo, že o jednotlivých členech rodiny se rozhodovalo odděleně, čímž byli někteří jedinci nuceni vycestovat s území dříve než ostatní, což je v rozporu s principem zajištění sloučení rodiny a zejména pak v rozporu se zájmem nezletilých dětí.

Výše zmíněná novela azylového zákona přinesla také zrušení povinnosti správního orgánu dát účastníkům řízení o udělení azylu možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům i ke způsobům jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění.

### **5.3.7.3. Novely z roku 2005**

V případě, že žaloba žadatele o azyl byla zamítnuta, cizinci vzniklo právo podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně. Novela zákona o azylu **č. 350/2005 Sb.** odstranila ustanovení o nutnosti podat návrh na odkladný účinek kasační stížnosti a přiznala tak každé podané kasační stížnosti odkladný účinek již přímo ze zákona.

Zásadním způsobem se změnila také právní úprava doručování, jelikož dosavadní zkušenosti z praxe ukázaly, že právní úprava doručování v zákonu o azylu byla nedostačující. Novou právní úpravou se mělo doručování zjednodušit a současně zpřehlednit. Zároveň byla také respektována specifika azylového řízení. Tato problematika je velmi významná, protože nesprávný postup při doručování písemností je jedním ze zásadních způsobů porušení procesních práv žadatele v řízení o udělení azylu.

Novinkou, kterou zavedla novela zákona o azylu **č. 57/2005 Sb.**, byla nepřipustnost žádosti o udělení azylu.<sup>28</sup> Toto ustanovení stanovilo, že žádost o udělení azylu je nepřipustná, byla-li podána občanem Evropské unie, který nespĺňuje podmínky stanovené právem Evropských společenství, nebo je-li k posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany příslušný jiný členský stát Evropské unie. V aktuální podobě azylového zákona nalezneme

---

<sup>28</sup> §10a azylového zákona v aktuálním znění.

další důvody, pro které je žádost o udělení azylu považována za nepřijatelnou.<sup>29</sup>

#### **5.3.7.4. Novela z roku 2006 – transpozice Kvalifikační směrnice**

Jedná se o desátou novelu azylového zákona, která do našeho právního řádu transponovala Kvalifikační směrnici. **Zákon 165/2006 Sb.** nabyl účinnosti 1.9.2006 a jeho cílem bylo zajistit, aby státy EU uplatňovaly stejná kritéria pro určení osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují. Na druhé straně bylo cílem této novely azylového zákona aby rozsah, v jakém jsou těmto osobám výhody poskytovány, byl ve všech státech obdobný.

Změna postihla také příslušnou terminologii – zavádí se dosud nepoužívané pojmy doplňková ochrana a mezinárodní ochrana. Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany se stal každý cizinec, který projeví úmysl požádat Českou republiku o ochranu, stejně jako ten, který o mezinárodní ochranu požádal jiný členský stát EU a Česká republika bude v souladu s Dublinským nařízením příslušná. Samotný pojem *mezinárodní ochrana* tak v sobě zahrnuje azyl i subsidiární formy ochrany, respektive tedy doplňkovou ochranu. Azyl je institutem silnější ochrany a má přednost před doplňkovou ochranou.

V následujících letech došlo poté k několika dalším změnám azylového zákona, přičemž tyto změny byly do azylového zákona vtěleny jednotlivými novelami.

#### **5.3.7.5. Poslední novela azylového zákona**

Velmi diskutovaný byl poslední návrh novely zákona o azylu (sněmovní tisk 191) a to především ze strany nevládních organizací pracujících s uprchlíky, které návrh považovaly za výrazné zpřísnění mezinárodní ochrany a dokonce jej označily za rozporný s mezinárodními závazky České republiky v oblasti uprchlictví. Tato novela zákona o azylu vešla v platnost 1. 1. 2008 a byla provedena zákonem **379/2007 Sb.** Jedná se již o v pořadí 13. novelu azylového zákona a podle předkládací zprávy k zákonu bylo jejím původním záměrem transponovat do českého právního řádu normy evropského práva (zejména Směrnici Rady 2005/85/ES tzv. „procedurální směrnici“). Mnoho nevládních organizací se však domnívalo, že těžiště tohoto zákona leží jinde, především upozorňovali na situaci, kdy na úkor práv žadatelů o azyl dojde k maximálnímu postavení Ministerstva vnitra v azylovém procesu. Zmíněná novela s sebou přinesla několik významných změn. Mezi zásadní a nejproblematictější změny patří ustanovení týkající se výrazného omezení svobody pohybu a pobytu žadatelů žádajících o mezinárodní ochranu, a to jak v rámci tzv. letištního řízení, tak i v případě pobytu v přijímacích střediscích. Mezi další můžeme zařadit ustanovení, která

---

<sup>29</sup> §10a odst. 1 písmeno c), d), e) azylového zákona.

umožnila zcela vyloučit přezkoumávání opakovaných žádostí a v krajních případech dokonce i nezabývat se žádostí o azyl vůbec, tedy ani žádostí podanou cizincem poprvé. Problematické se jeví také použití konceptu první země azylu, která obsahuje riziko, že žadatel bude vrácen v daném případě do země, která nebude garantovat dodržování lidských práv. Co se týče poskytování právní pomoci žadatelům o azyl v azylovém řízení, redukuje se pouze na vyhrazené prostory. Novela umožnila nepřiměřeně tvrdý postih žadatele o mezinárodní ochranu, který se byť jen jednou nedostavil k pohovoru, zakázala držení elektronického komunikačního zařízení pro žadatele v přijímacím středisku a dále mimo jiné stanovila, že v případě žadatelů v tranzitním prostoru mezinárodního letiště se převádí agenda z Městského soudu na Krajský soud v Praze.

## 6. VÝVOJ AZYLOVÉ POLITIKY V EVROPĚ

V 50. letech minulého století byla uprchlická politika velmi liberální, přičemž jejím hlavním zájmem byla repatriace uprchlíků z II. Světové války a ochrana uprchlíků ze Střední a Východní Evropy, jejímž základem se stala politicky orientovaná Ženevská úmluva. Počet žadatelů o azyl, kteří nepocházeli z Evropy, se stále zvyšoval. Na počátku 80. let 20. století tak můžeme sledovat jev, kdy stále více osob ze všech oblastí světa utíkalo přímo do Evropy. Tyto pohyby byly neplánované a již v 70. letech minulého století se počet spontánních příjezdů žadatelů o azyl začal zvyšovat a v polovině let osmdesátých byl již příčinou vážného znepokojení.

Tito noví, neevropští, žadatelé o azyl jen málokdy odpovídali „vzoru“ žadatelů o azyl z období studené války. Předtím mnoho uprchlíků nemuselo hledat oficiální ochranu, pokud bylo možno v zemi pobývat na základě jiných cizineckých režimů. Reakcí na tyto události byla reorientace uprchlické politiky v osmdesátých letech minulého století, a to především zavedení restriktivních opatření na vnitrostátních úrovních a snaha o koordinaci postupů na evropské úrovni.

### 6.1. Evropská unie a společná azylová politika (tzv. dublinské standardy)

#### 6.1.1. Vývoj azylové politiky

Vzhledem k tomu, že Česká republika přistoupila 1. května 2004 k Evropské unii, s čímž neodmyslitelně souvisela harmonizace českého právního řádu s právem EU, považují za důležité zmínit také vývoj a úpravu azylové problematiky v rámci EU.

Spolu se vzrůstajícím počtem žadatelů o azyl a s postupující integrací členských zemí Evropských společenství se objevila potřeba sjednocení přístupu v uprchlických otázkách. Jelikož procesní systémy jednotlivých členských států byly odlišné, nebylo možno v této oblasti dosáhnout shody, a jako schůdné řešení se ukázalo soustředění žádosti o azyl pouze v jedné zemi EU, a dále pak zavedením restriktivních institutů – především institutu „bezpečné země“. Problematika azylu není předmětem úpravy práva Evropských společenství, je však regulována nástroji III. pilíře – spolupráce v oblasti vnitra, justice a policie.

*Jednotný evropský akt* z roku 1986 představuje závazek členských států do roku 1992 vytvořit jednotný společný trh. Tohoto bylo dosaženo v oblasti zboží, služeb a kapitálu, svobodný pohyb osob se ukázal být hůře dosažitelný.

*Dublinská úmluva* z roku 1990 si vynutila v rámci supranacionálního tělesa důležitý

cíl – založit oblast bez vnitřních hranic, kde osobám náleží svoboda pohybu. Stanovila v rámci členských zemí EU společná kritéria pro určení státu zodpovědného za posouzení azylové žádosti – určení „odpovědné země“. Toto řešení obsažené v Dublinské úmluvě není upraveno v Ženevských úmluvách o uprchlících. Pravidla komunikace mezi smluvními státy jsou stanovena velmi podrobně a mají za účel zabránit „ping-pongu“ s lidmi či „asylum shopping“. Jejím cílem bylo mimo jiné ukončit praxi žadatelů o azyl, kteří se pohybovali či byli přesouváni z jedné země do druhé a jejich azylová žádost byla posouzena několikrát, či vůbec ( snaha o eliminaci uprchlíků in orbit ). Pro všechny členské země vstoupila tato dohoda v platnost 1. září 1997 i přesto, že ji některé státy začaly realizovat již před tímto datem. Samotný Dublinský návrh vycházel z jednání Evropské rady v prosinci 1989 o harmonizaci azylové politiky. Respektuje Ženevskou úmluvu, usiluje o dialog s Vysokým komisařem OSN pro uprchlíky a chce zabránit tomu, aby žadatelé o postavení uprchlíka byli příliš dlouho ponecháváni v nejistotě.<sup>30</sup>

*Schengenská úmluva* z roku 1990 se snažila znovu posílit kontrolu vnějších hranic, umožňující volný pohyb uvnitř účastnických států. Stanovila též společné zásady vízové politiky a sankce pro přepravce. Tato úmluva následovala po přijetí podobné Schengenské smlouvy šesti členskými státy EU. Úmluva vstoupila v platnost 1. září 1993 a realizována začala být od roku 1995.

*Smlouva o Evropské unii* z roku 1992 známá také jako *Maastrichtské dohody* je ustavující smlouvou Evropské unie. Zde se dostalo azylové politice institucionálního zakotvení v primárním evropském právu, ovšem pouze v rámci třetího pilíře formou prostého konstatování bez bližšího upřesnění. Smlouva o EU zahrnovala opatření pro harmonizaci azylové a imigrační politiky a zavedení konceptu evropského občanství a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

*Londýnské rezoluce* z roku 1992 schválili v Londýně Ministři Evropského společenství zodpovědní za přistěhovalectví. Tyto tři rezoluce definovaly „zjevně neopodstatněné“ azylové žádosti, pojem třetích hostitelských či bezpečných zemí, kterými žadatelé o azyl prošli a kam mohou být navraceni, a země, kde obecně neexistuje vážné riziko pronásledování. Tyto koncepty měly za cíl zrychlení procedury posuzování azylových žádostí. Rezoluce nejsou závazné, avšak byly aplikovány v některých jak členských, tak nečlenských zemích.

*Další rezoluce a doporučení Rady EU*, která přijala v devadesátých letech minulého století Rada ministrů EU, také nebyla právně závazná. Mezi přijaté nástroje náleží dvě

---

<sup>30</sup> Freiová, M. Uprchlíká otázka a my, Studie OI č. 3. Praha: Občanský institut, 1993, s. 25.



doporučení o neadmisních dohodách schválená v letech 1994 a 1995. tato doporučení obsahují modelovou dohodu o návratu žadatelů o azyl, jejichž žádost byla zamítnuta či shledána neopodstatněnou. V letech 1993 až 1996 byla schválena série opatření „sdílení břemene“ principy solidarity v situacích rozsáhlého přílivu uprchlíků. V roce 1995 schválila Rada ministrů rezoluci o minimálních zárukách azylového řízení, která stanovovala procedurální práva a závazky. V roce 1996 bylo schváleno Společné stanovisko o harmonizované aplikaci definice uprchlíka.

*Amsterdamská smlouva* z roku 1999 znamenala zásadní průlom evropské integrace v oblasti azylové politiky. Vytváří nový právní i věcný rámec pro celou oblast justice a vnitřních věcí. Tato problematika byla původně obsažena ve třetím pilíři. Do nové hlavy IV. Smlouvy o založení Evropských společenství ( dále jen „SES“ ) byly převedeny problematiky azylu, vízová, přistěhovalecká, hranice a další s tím, že v původní hlavě VI. Smlouvy o EU zůstala pouze problematika policejní ( celní ) a justiční spolupráce v trestních věcech.<sup>31</sup> Pro následující pětileté období stanovuje plán přesunu azylových záležitostí z oblasti spadající pod pravomoc mezivládních dohod členských států do oblasti, kde příprava politiky a přijímání rozhodnutí jasně spadá do kompetence institucí Evropské unie.

Významným pro naši problematiku je článek 61 SES, který vyžaduje, aby Rada přijala do pěti let mimo jiné opatření k zajištění volného pohybu osob a s tím spojená doprovodná opatření týkající se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Dále článek 63 SES stanoví, že Rada EU do pěti let přijme opatření o azylu a opatření týkající se uprchlíků a vysídlených osob ve stanovených oblastech. Článek 63 SES tak stanoví právní základ pro opatření týkající se různých aspektů azylové a přistěhovalecké politiky. I když velký objem práce na tomto úseku byl již vykonán, nástroje přijaté před Amsterdamem zpravidla byly založeny na „soft law“ a neexistovaly ani odpovídající kontrolní mechanismy.

*Jednání Rady Evropy v Tampere* v roce 1999 se stalo potvrzením významu, který přikládají členské státy „absolutnímu respektování práva žádat o azyl“. Představitelé se shodli na tom, že budou pracovat na vypracování Společného evropského azylového systému založeného na plné a komplexní aplikaci Ženevské úmluvy, zajišťující, aby nikdo nebyl odeslán zpět do situace, ve které mu hrozí pronásledování – princip „non refoulement“. Společný evropský azylový systém má zahrnovat jasné určení odpovědnosti státu za posouzení azylové žádosti, společné standardy spravedlivé azylové procedury, společné minimální podmínky pro přijímání žadatelů o azyl a sblížování pravidel o přiznání a obsahu

---

<sup>31</sup> Pikna, B. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007, s. 214.

postavení uprchlíka.

*Haagský program* přijala na svém zasedání v roce 2004 Evropská rada na období pěti let. Šlo o posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii.<sup>32</sup> Tento dokument nahrazoval dosavadní „tamperské dokumenty“ a představoval text určující základní politické směry a priority, od něhož se odvíjí další aktivity Unie v dané oblasti, zvláště pokud se týká vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku.

Do konce roku 2005 byla přijata dvě nařízení a pět směrnic v oblasti azylové politiky pro realizaci výše zmíněného článku 63 SES, čímž byla završena první fáze vytváření jednotného evropského azylového prostoru.

### **6.1.2. Eurodac**

Na území EU každoročně žádá o azyl téměř 400 000 cizinců. Členské státy však neměly k dispozici žádný nástroj, který by jim umožňoval zjistit, zda a v kolika zemích EU cizinec již o azyl požádal. Tuto situaci měl změnit EURODAC, který byl zřízen nařízením Rady EU č. 2725/2000 z prosince 2000 o zřízení systému Eurodac<sup>33</sup>, přičemž jeho provoz byl zahájen 15. 1. 2003. Jedná se v podstatě o společnou „evropskou“ elektronickou databázi, do které jsou vkládány otisky prstů žadatelů o azyl, cizinců, jež byli zadrženi při nelegálním přechodu vnějších hranic EU, a případně také cizinců, kteří byli zadrženi v průběhu nelegálního pobytu.

Systém Eurodac zřízený a spravovaný Evropskou komisí je především významným pomocníkem při usnadnění aplikace nařízení č. 343/2003 ( tzv. Dublin II ), jenž nahrazuje Dublinskou úmluvu ( tzv. Dublin I ). byl zřízen za účelem pomáhat při určování členského státu, který je na základě nařízení č. 343/2003 příslušný pro posuzování žádosti o azyl podané v členském státě podle stanovených podmínek. V rámci Evropské komise byla zřízena ústřední jednotka, která jménem členských států odpovídá za správu ústřední databáze a je vybavená počítačovým systémem rozpoznávání otisků prstů. Každý členský stát má povinnost sejmuté otisky prstů žadatele o azyl staršího 14 let přenášet do ústřední jednotky.

Žadatel o azyl má právo být informován o všech zpracovaných údajích, které se ho týkají, a to na základě jeho žádosti. Dohledem nad zákonností zpracování osobních údajů jsou pověřeny národní dozorčí orgány a také byl zřízen dozorčí orgán společný. Za tímto účelem

---

<sup>32</sup> Dokument Rady EU z 8. 12. 2004 (14292/04). Závěry předsednictví-Brusel 4. a 5. listopadu 2004. Příloha I Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii ( The Hague Programme, strengthening freedom, security and justice in the European Union). (Úřední věstník EU, C 53, 3. 3. 2005, s. 1-14)

<sup>33</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „Eurodac“ pro porovnání otisků prstů za účelem účinného použití Dublinské úmluvy (32000R2725).

se vstupem ČR do EU funguje tzv. *Dublinké středisko* jakožto samostatné oddělení v rámci odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR.

### 6.1.3. Směrnice o dočasné ochraně

Tato směrnice z 20. července 2001<sup>34</sup> stanovila minimální standardy týkající se poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Současně zakotvila princip vyváženého sdílení břemene jednotlivými členskými státy při přijetí těchto osob a důsledcích, které z něho vyplývají.

### 6.1.4. Nařízení ES stanovící kritéria pro určení státu – tzv. „Dublin II“.

Rada EU přijala v únoru 2003 nařízení ES, kterým se stanovila kritéria a mechanismy pro určení členského státu k posouzení žádosti o poskytnutí azylu.<sup>35</sup> Toto nařízení se někdy označuje jako „Dublin II“ a až na jednu výjimku nahrazuje Dublinkou úmluvu. Dublin I není zcela nahrazen Dublinkem II pouze z důvodu specifického postavení Dánska v ES. Mezi těmito dvěma dokumenty by měla být zajištěna kontinuita. Nařízení je v souladu se základními právy a zásadami, které jsou zakotveny především v Listině základních práv Unie, přičemž usiluje o plné zajištění práva na azyl, které zaručuje její článek 18.

Mezi hlavní cíle tohoto nařízení patří spravedlivě rozložit finanční břemeno spojené s řízením o udělení azylu a péčí o žadatele o azyl mezi členské státy EU, dále pak zabránit nekontrolovatelnému sekundárnímu pohybu cizinců po území členských států, předcházet problému tzv. *asylum shopping*<sup>36</sup>, a v neposlední řadě také zaručit právo žadatele o azyl, aby jeho žádost byla řádně přezkoumána jedním z členských států, čili řešit problém *uprchlíků in orbit* – situaci, kdy žádný stát neuznává svou odpovědnost za přezkoumání žádosti o azyl.

Má být zaručeno, aby každá žádost o udělení azylu, kterou podá cizinec z třetí země v některém z členských států, byla zásadně přezkoumána jedním – pouze jedním – státem. A pouze tento stát učiní konečné rozhodnutí o žádosti o azyl a v případě jeho zamítnutí také opatření týkající se odchodu cizince z území EU. Tento postup bude mít za následek také snížení finančních nákladů vynaložených jednotlivými členskými státy v souvislosti s azylovým řízením a povede k celkovému zefektivnění řízení o udělení azylu jako takového. Pro žadatele o azyl to znamená, že právo na meritorní posouzení žádosti o azyl má pouze

---

<sup>34</sup> Směrnice Rady 2001/55/EC

<sup>35</sup> Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států (32003R0343).

<sup>36</sup> Znamená, že žadatel o azyl po odmítnutí v jednom státě Společenství mohl žádat postupně o azyl v dalších členských státech.

v jednom členském státě (tzv. one-chance-only princip).

V případě, kdy Česká republika rozhodne, že pro meritorní projednání konkrétní žádosti je odpovědný jiný stát EU, řízení o udělení azylu zastaví z důvodu tzv. nepřipustnosti žádosti. Tuto úpravu obsahuje ustanovení § 10a azylového zákona. Česká republika omezuje svobodu pohybu žadatele o azyl, jehož žádost byla uznána za nepřipustnou z toho důvodu, že k řízení je příslušný jiný členský stát EU, čímž jde nad rámec stanovený v Dublinském nařízení. V souvislosti s tímto je potřeba zmínit ustanovení § 46 zákona o azylu, který stanovuje zákaz pro cizince opustit pobytové či přijímací středisko do té doby, než bude dopraven do členského státu EU, jenž je příslušný k posouzení dané žádosti o udělení azylu. Toto omezující řešení nemá podklad ve výše zmíněném nařízení nehledě na to, že je příliš restriktivní.

Nařízení stanoví ve svém článku 1 kritéria a postupy, na základě kterých je určen stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, přičemž žádost může být podána na hranici nebo na území některého z členských států (článek 3 Nařízení), případně může být podána v mezinárodní tranzitní oblasti letiště členského státu (článek 12 Nařízení). Z těchto pravidel jsou stanoveny výjimky včetně odchylek odůvodněných rodinnými či humanitárními skutečnostmi. Každý členský stát je oprávněn z humanitárních důvodů spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když není odpovědný podle kritérií stanovených v tomto nařízení.

#### **6.1.5. Směrnice o minimálních normách**

Směrnice Rady 2003/9/EC ze dne 27. ledna 2003 stanovila minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, což představovalo další krok k vytvoření evropské azylové politiky. Tato směrnice je založena na účtě k základním právům, zejména pak na zásadách uznávaných Listinou základních práv EU. Cílem směrnice bylo především zajistit plné respektování lidské důstojnosti. Harmonizace podmínek pro přijímání žadatelů o azyl by měla napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o azyl způsobeného rozdílností v podmínkách přijímání.

Tato směrnice byla provedena novelou zákona o azylu z roku 2005 (zákon č. 57/2005 Sb.). Nově byla zakotvena povinnost ministerstva a policie informovat cizince o tom, jaká jsou jeho práva a povinnosti, v jeho mateřském jazyce či v jazyce, ve kterém je cizinec schopen se dorozumět. Ministerstvo informuje cizince o možnosti obrátit se s žádostí o pomoc na organizace či skupiny osob poskytujících zvláštní právní pomoc nebo ochranu zájmu uprchlíků a také na UNHCR. Členské státy mají povinnost zajistit, aby tyto informace byly poskytovány písemně a pokud možno v jazyce, kterému žadatelé rozumějí. V případě potřeby

je možno tyto informace sdělit i ústně. Na podnět ministerstva je nezletilé osobě bez doprovodu předběžným opatřením určen tzv. „opatrovník pro pobyt“, přičemž je nezletilým také zajištěn přístup ke vzdělání. Co se týče ubytování v azylových zařízeních, klade se důraz na respektování rodiny. Ustanovení § 44 azylového zákona stanoví: *„Žadatel o udělení azylu má v azylovém zařízení, v němž je hlášen k pobytu, právo na ubytování společně s manželem, s příbuzným v pokolení přímém nebo s jinou osobou blízkou, pokud jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany a pokud s tím souhlasí. Za osoby blízké se považují osoby prohlašující, že k sobě mají osobní vztah.“*

Směrnice stanoví, že žadatelé o azyl mají právo volně se pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí. Vymezené území přitom musí splňovat určitá kritéria - nesmí narušovat nedotknutelnost soukromí a také musí poskytovat dostatečný prostor pro zajištění přístupu ke všem výhodám vyplývajícím z této směrnice. Členské státy mohou z důvodů veřejného zájmu či veřejného pořádku, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti, stanovit místo pobytu žadatele o azyl. Je-li to nezbytné, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídít žadateli, aby se zdržoval na určeném místě, například z právních důvodů či z důvodu veřejného pořádku. Této možnosti dané členskými státy Směrnici Česká republika využila a zakotvila územní omezení do azylového zákona. Ustanovení § 85b stanoví, že *„platnost víza uděleného podle tohoto zákona může být v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, ochrany veřejného zdraví nebo v zájmu plnění mezinárodní smlouvy omezena jen na část území. Při takovémto omezení platnosti víza musí být zachována přiměřenost mezi důvodem pro toto omezení a jeho důsledky. Při posuzování přiměřenosti policie přihlíží zejména k dopadům tohoto omezení do soukromého a rodinného života cizince. Územně omezit platnost víza lze nejdéle po dobu 3 měsíců od zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany.“*

#### **6.1.6. Směrnice Rady o právu na sloučení rodiny**

Směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny byla přijata dne 22. září 2003. Tato směrnice stanoví, že je potřeba věnovat zvláštní pozornost uprchlíkům, které různé důvody přinutily uprchnout z jejich země a které jim brání v jejich zemi vést normální rodinný život. Z tohoto důvodu je potřeba jim stanovit příznivější podmínky pro uplatňování jejich práva na sloučení rodiny. Směrnice se obecně tedy vztahuje na slučování občanů třetích zemí, kteří legálně pobývají na území členského státu.

Směrnice 2003/86/EC povoluje slučování rodin ve dvou případech. Jednak povoluje slučování rodin v případech, kdy byl alespoň jednomu členovi rodiny udělen statut uprchlíka, a jednak může dojít ke sloučení rodiny v případě, kdy alespoň jeden člen rodiny pobývá legálně v jednom z členských států EU nejméně jeden rok a má velkou šanci dostat povolení k trvalému pobytu.

Právo na respektování soukromého a rodinného života do jisté míry odrážel a poskytoval mu ochranu zákon o pobytu cizinců od přijetí v roce 1999. V legislativní úpravě rodinné migrace lze zaznamenat určité příznivější pokroky až se vstupem České republiky do EU a s tím spojenou harmonizací vnitrostátního práva s právem evropským. Zejména pak transponováním směrnice o právu na sloučení rodiny byla uzákoněna významná zvýhodnění pro cizince, u nichž je snaha o získání víza či vyřízení pobytu na území motivována společným soužitím s rodinným příslušníkem – cizincem pobývajícím na území na základě dlouhodobého či trvalého pobytu. Nevýhodou naší právní úpravy rodinné migrace naopak je, že zákon právo na společné soužití rodiny zakotvuje příliš nepřehledně a nejednotně.

Co se týče úpravy pobytu cizinců, kteří utvářejí rodinné vazby s občany ČR, poslední novela cizineckého a azylového zákona (5. prosince 2007 schválena, platí od 1. 1. 2008)<sup>37</sup> přináší významnou a negativní změnu v úpravě postavení cizinců, kteří utvářejí rodinné vazby s občany ČR. Podle aktuální úpravy může cizinec požádat o trvalý pobyt okamžitě po vzniku rodinné vazby s občanem ČR, v případě, že bude výše zmíněná novela schválena, bude moci cizinec požádat pouze po dvouletém pobytu v ČR. Tato změna tak po dobu tzv. přechodného pobytu, jenž jim bude udělen před uplynutím stanovené dvouleté lhůty, značně omezí práva těchto cizinců.

V české republice se problematikou slučování rodin zabývá zákon o azylu, který může z důvodů hodných zřetele udělit blízkému příbuznému uznaného azylanta azyl, i když nebyl pro udělení azylu prokázán důvod – tuto možnost stanoví ustanovení § 13 azylového zákona nazváno „azyl za účelem sloučení rodiny“ – „*Rodinnému příslušníkovi azylanta, jemuž byl udělen azyl podle § 12 nebo § 14, se v případě hodném zvláštního zřetele udělí azyl za účelem sloučení rodiny, i když v řízení o udělení mezinárodní ochrany nebude v jeho případě zjištěn důvod pro udělení mezinárodní ochrany podle § 12.*“ To ovšem pouze v případě, pokud se rodinnému příslušníkovi azylanta podaří vstoupit na území České republiky. Rodinným příslušníkem se zde rozumí manžel či partner azylanta, svobodné dítě azylanta do určitého věku (18 let), rodič azylanta mladšího 18 let a zletilá osoba, která odpovídá za nezletilou

---

<sup>37</sup> Zákon č. 379/2007 Sb.

osobu bez doprovodu. Významnou podmínkou, jenž je požadována, aby mohl být azyl udělen tímto způsobem, je trvání manželství před udělením azylu azylantovi. Předpokladem pro udělení azylu za účelem sloučení rodiny partnerovi azylanta je trvání partnerství před udělením azylu azylantovi. Česká republika jakožto zastávce monogamního manželství vyjadřuje tuto zásadu v ustanovení § 13 odst. 4 azylového zákona, které stanoví nemožnost udělení azylu za účelem sloučení rodiny další osobě, která je podle právního řádu jiného státu manželem azylanta, v případě existence polygamního manželství, má-li již azylant manžela žijícího s ním na území České republiky.

Za důležité také považují zmínit ustanovení § 51 a následující zákona o dočasné ochraně cizinců.<sup>38</sup> Rodinnému příslušníkovi cizince, který požívá dočasné ochrany podle tohoto zákona, se udělí oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany, a to na základě jím podané žádosti. Za rodinného příslušníka cizince se považuje manžel, a to za předpokladu trvání manželství v době, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující poskytnutí dočasné ochrany, svobodné dítě mladší 18 let, rodič cizince požívajícího dočasné ochrany mladšího 18 let, a konečně druh či družka v případě, že spolu žili v době, kdy nastaly skutečnosti odůvodňující poskytnutí dočasné ochrany, a současně pokud by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní. Jiné osobě blízké, která nebyla jmenována v předchozí větě, může být uděleno oprávnění k pobytu za účelem dočasné ochrany z důvodu hodného zvláštního zřetele a to vše za předpokladu, že spolu trvale žili v době, kdy došlo k událostem vedoucím k hromadnému přílivu vysídlených osob na území. V tomto případě hraje roli správní uvážení rozhodovacího orgánu. Pokud se týká pojmu „osoby blízké“<sup>39</sup>, odkazuje zákon o dočasné ochraně cizinců na definici tohoto pojmu v ustanovení § 116 občanského zákoníku.<sup>40</sup> Ustanovení § 53 zákona o dočasné ochraně cizinců řeší potom situaci, kdy rodinní příslušníci požívají dočasné ochrany odděleně v různých členských státech Evropské unie. V takovémto případě učiní ministerstvo potřebné kroky ke sloučení rodiny, přičemž tento zákon tyto povinnosti konkrétně stanoví.

Cizinecký zákon<sup>41</sup> obsahuje také ustanovení, které jsou důsledkem provedení Směrnice o právu na sloučení rodiny, a to v § 42a a § 42b. jedná se o úpravu týkající se získání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území ČR. V těchto ustanoveních je uvedeno, který cizinec je oprávněn podat žádost o povolení

---

<sup>38</sup> Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> Osobou blízkou je příbuzný v řadě přímé, sourozenec a manžel, partner, jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby navzájem blízké, jestliže by újmu, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně pocítovala jako újmu vlastní.

<sup>40</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

k dlouhodobému pobytu – tzv. nositel oprávnění ke sloučení rodiny, kam se žádost podává a jaké podmínky musí splněny pro udělení povolení. Ustanovení § 42b následně vyjmenovává náležitosti k žádosti o vydání výše zmíněného povolení.

### **6.1.7. Nová azylová úprava – tzv. „Kvalifikační směrnice“ a „Procedurální směrnice“**

#### **6.1.7.1. Obecně**

V letech 2004 a 2005 byly přijaty dvě velmi důležité směrnice Rady týkající se minimálních norem ohledně postavení uprchlíka. Jedná se o Směrnici č. 2004/83/ES z dubna 2004 o minimálních normách nezbytných pro podání žádosti o postavení uprchlíka – tzv. *Kvalifikační směrnice*<sup>42</sup>, a o Směrnici č. 2005/85/ES z prosince 2005 o minimálních normách pro řízení o postavení uprchlíka – tzv. *Procedurální směrnice*.<sup>43</sup> Působnost těchto směrnic se vztahuje výhradně na příslušníky třetích zemí, to však s tím, že do tohoto pojmu jsou zahrnuty také osoby bez státní příslušnosti.

#### **6.1.7.2. Kvalifikační směrnice**

Hlavním cílem této směrnice je jednak zajistit, aby členské státy používaly společná kritéria pro zjišťování totožnosti osob, které mezinárodní ochranu skutečně potřebují, a jednak, aby těmto osobám byla zajištěna minimální úroveň výhod ve všech členských státech. V této směrnici jsou uvedena kritéria, na základě kterých se posuzuje, zda příslušník třetí země, který hledá na území EU ochranu, je uprchlíkem, či potřebuje jinou, subsidiární ochranu (například dočasnou). Zakotvuje proces posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, přiznání postavení uprchlíka, problematiku postavení uprchlíka, podmínky nabytí způsobilosti stát se příjemcem podpůrné ochrany a v neposlední řadě také problematiku postavení a obsahu podpůrné ochrany.

Kvalifikační směrnice měla být členskými státy transponována do závazného data 10. října 2006. Do českého právního řádu byla transponována v pořadí 10. novelou azylového zákona č. 165/2006, která vstoupila v účinnost 1. září 2006. Jasnou změnou je na první pohled úprava terminologie, kdy se objevují dosud nepoužívané pojmy „mezinárodní ochrana“ a „doplňková ochrana“. Žadatelem o udělení mezinárodní ochrany bude napříště každý cizinec, který projeví úmysl žádat ČR o ochranu, stejně pak i ten, který o tuto mezinárodní ochranu

---

<sup>42</sup> Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka, nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

<sup>43</sup> Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.



žádal jiný členský stát a naše země v souladu s Dublinským nařízením bude příslušná. Pojem „mezinárodní ochrana“ v sobě tedy zahrnuje jak azyl, tak i subsidiární formy ochrany. Můžeme zde spatřovat určitou „dvoukolejnost“, jelikož vedle klasického institutu azylu zákon zavádí i tzv. doplňkovou ochranu. Toto pro české právo nově zřízené právní postavení je určeno pro osoby, u kterých nejsou dány důvody azylové<sup>44</sup>, které nicméně i přesto potřebují pomoc cizího státu a které se tedy nemohou navrátit do své země.

Výše zmíněná novela azylového zákona byla významným předělem jak v azylovém, tak i cizineckém právu ČR, jelikož text zákona se podstatnou měrou rozšířil.

Co se týče postoje UNHCR k této směrnici, tak UNHCR podporuje harmonizační proces EU od samotného počátku. Vytvoření soudržného evropského azylového prostoru založeného na standardech mezinárodního práva a uplatňování společné azylové praxe je jak v zájmu uprchlíků, tak v zájmu jednotlivých členských států EU. Podle názoru UNHCR však nestačí, aby EU harmonizovala pouze svoji legislativu a politiku. Je také nutné, aby sjednotila a zkvalitnila rozhodovací praxi jednotlivých členských zemí. Je nepřijatelné, aby žadatel o azyl měl v jednom státě v podstatě nulovou šanci získat ochranu, 50% v jiném a téměř 100% ve třetím.<sup>45</sup>

### **6.1.7.3. Procedurální směrnice neboli směrnice o azylovém řízení**

Procedurální směrnice<sup>46</sup> stanovující minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka navazuje na tzv. kvalifikační směrnici. Tato směrnice stanovuje základní zásady a záruky, především pak roli UNHCR či problematiku shromažďování údajů k jednotlivým žádostem, dále pak otázky řízení v prvním stupni, pojetí první země azylu a bezpečné země, a také příslušná procesní pravidla, řízení na hranicích či řízení o odnětí postavení uprchlíka. Výše zmíněná směrnice se vztahuje na všechny žádosti o azyl, které byly podány na území členského státu včetně hranic či tranzitních prostorů a na odnětí postavení uprchlíka. Podle článku 64 SES tato směrnice nemá vliv na výkon odpovědnosti členských států za udržování veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti.

Směrnice je klíčová hned ze dvou důvodů. Za prvé, jedná se o právní závaznou normu komunitárního práva, která upravuje procesní otázky v oblasti evropského azylového

---

<sup>44</sup> Azylové důvody by měly být humanitárně nejvážnějšími skutečnostmi, které vytváří potřebu ochrany určité osoby v cizím státě.

<sup>45</sup> Skalková, M. In Jílek, D. a kol. „Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování“, Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 44-46.

<sup>46</sup> Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

*acquis*<sup>47</sup>, a za druhé EU jejím schválením ukončila první fázi budování Společného azylového systému. Směrnice o azylovém řízení sleduje dva zdánlivě protichůdné cíle – jednak si klade za cíl zajištění minimální ochrany ve všech členských státech EU osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, a jednak se snaží zabránit zneužívání azylové procedury, jenž ve svém důsledku ohrožuje věrohodnost všech žadatelů azyl.

V případě této směrnice se nepodařilo dodržet termín, jenž byl stanoven Amsterdamskou smlouvou, tedy 1. květen roku 2004 (na rozdíl od kvalifikační směrnice). Směrnice vstoupila v platnost 3. ledna 2006 a členské státy měly povinnost implementovat ji do 1. prosince 2007.

### **6.1.8. Zelená kniha z roku 2007**

Zelená kniha o budoucím společném evropském azylovém systému předložená Komisí se zabývá vytvářením společného evropského azylového systému (CEAS) jako základní součástí prostoru bezpečnosti a spravedlnosti a vychází z myšlenky učinit z EU jednotný prostor ochrany pro uprchlíky. To především na základě plného a neomezeného uplatnění Ženevské úmluvy a společných humanitárních hodnot sdílených všemi členskými státy. Akční plán Haagského programu počítá s přijetím návrhu CEAS do konce roku 2010. Zelená kniha si klade za cíl zjistit. Jaké jsou možnosti ke zformování druhé fáze budování CEAS, které poskytuje současná právní úprava Evropské unie. Základní struktura systému CEAS byla definována programem z Tampere a potvrzená Haagským programem. Cílem sledovaným v první fázi bylo harmonizovat právní úpravu členských států na bázi společných minimálních standardů zaručujících spravedlivost, účinnost a transparentnost.

Konečným cílem, který je na úrovni EU sledován, je vytvoření rovných podmínek, systému zaručujícího osobám, které skutečně potřebují ochranu, přístup k vysoké úrovni této ochrany za stejných podmínek a ve všech členských státech a zároveň spravedlivé a efektivní zacházení s těmi, u nichž nebyla potřeba ochrany shledána. Cílem druhé fáze by tak mělo být dosažení vyššího společného standardu ochrany a také větší rovnosti při ochraně v celé EU, čímž bude dosaženo vyšší míry solidarity mezi jejími členskými státy.

---

<sup>47</sup> Samotný pojem „*acquis communautaire*“ se nepřekládá. Obsahově jej lze charakterizovat jako vše, co bylo dosaženo v rámci Společenství obzvláště na poli právním. Neomezuje se tak jen na legislativu ES/EU, ale zahrnuje i jakékoliv další dokumenty Společenství dosud platné včetně relevantních dokumentů neprávní povahy – právně nezávazných aktů.

## **7. INSTITUT AZYLU V ČR PODLE ZÁKONA O AZYLU**

### **7.1. Organizační zabezpečení**

#### **7.1.1. Ministerstvo vnitra – Odbor azylové a migrační politiky**

Odbor azylové a migrační politiky jakožto útvar Ministerstva vnitra České republiky, zřízeného zákonem České národní rady ze dne 8. ledna 1969<sup>48</sup>, vykonává zákonem vymezenou působnost v oblasti mezinárodní migrace, azylu a ochrany cizinců nebo osob bez státní příslušnosti. Do kompetence odboru také spadá problematika ochrany státních hranic, vstupu a pobytu cizinců na naše území a neposlední řadě také koordinace schengenské spolupráce. Odbor se také aktivně podílí na integraci cizinců. Odbor plní úkoly ministerstva na základě zákona o azylu. Vyjmuty jsou však úkoly vyhrazené organizační složce státu Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra.

Odbor se podílí na přípravě humanitárních programů a plní úkoly ministerstva, které vyplývají z mezinárodních smluv v oblasti spolupráce a režimu na státních hranicích. V neposlední řadě také můžeme zmínit povinnost odboru plnit úkoly ministerstva podle zákona o dočasné ochraně cizinců, zákona o ochraně státních hranic, a v oblasti koordinace České republiky v souvislosti s přijetím schengenského *acquis* a zapojení do schengenské spolupráce.

#### **7.1.2. Správa uprchlických zařízení**

Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra vznikla 1. ledna 1996 a to jako rozpočtová organizace Ministerstva vnitra ČR. Vznikla rozdělením tehdejšího výboru pro uprchlíky z toho důvodu, aby došlo k oddělení státní správy v oblasti azylové procedury od zabezpečování služeb pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany. Od 1. ledna 2006 má Správa uprchlických zařízení ve své správě také síť zařízení sloužících k zajištění cizinců. Prostřednictvím Správy uprchlických zařízení ČR zabezpečuje ubytování a další služby žadatelům, azylantům a zajištěným cizincům, to vše na základě dvou zákonů – zákona o pobytu cizinců<sup>49</sup> a zákona o azylu<sup>50</sup>. Mezi hlavní úkoly Správy patří nabídnout výše zmíněným osobám odpovídající podmínky.

---

<sup>48</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>49</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Správa uprchlických zařízení je organizační složkou státu a podléhá náměstkovi ministra vnitra pro veřejný pořádek a bezpečnost. V čele úřadu stojí ředitel a samotná Správa uprchlických zařízení se člení na odbory.

### **7.1.3. Služba cizinecké policie České republiky**

Na základě usnesení vlády č. 733 ze dne 19. července 2000, kterým byl schválen „Návrh na vytvoření útvaru služby cizinecké a pohraniční policie, který bude pověřen zabezpečováním ochrany státních hranic a odhalováním a dokumentováním nelegálního jednání souvisejícího s narušením státních hranic“ byla změněna organizační struktura služby cizinecké a pohraniční policie a to ke dni 1. 1. 2002. Se vstupem ČR do schengenského prostoru došlo ke změně dosavadního názvu – Služba cizinecké a pohraniční policie – a struktury a vznikla Služba cizinecké policie ČR. Jedná se o Útvar Policie ČR<sup>51</sup> s působností na celém území České republiky. Vstup do Schengenu s sebou přinesl významné změny. Jedná se především o překračování vnitřních schengenských hranic bez kontrol, přičemž vnější hranice ČR zůstávají pouze na pěti mezinárodních letištích, a kontroly budou probíhat pouze na letech mimo schengenský prostor. Dalším významným znakem je volný pohyb po území Schengenu a to s platným občanským průkazem či cestovním dokladem pro občany EU a případně vízem pro občany třetích zemí. S tímto samozřejmě souvisí zvýšená kontrola cizinců ze třetích zemí na vnějších hranicích. Zavádí se vydávání Jednotného schengenského<sup>52</sup> víza a Dlouhodobého víza smluvních států<sup>53</sup> a jednotná pravidla pro jejich vydávání.

Plné zapojení do schengenské spolupráce přináší zefektivnění boje s nelegální migrací a přeshraniční trestnou činností. Kontroly na hranicích mohou být dočasně zavedeny v případě ohrožení veřejného pořádku či bezpečnosti státu. V rámci reorganizace služby cizinecké a pohraniční policie vznikly inspektoráty cizinecké policie jako základní organizační články služby cizinecké policie. Pokud se týká boje s nelegální migrací, tento boj je soustředěn především na území naší republiky, kde jsou posílena opatření v oblasti pátrání, kontroly, dohledu a navrácení cizinců.

Služba cizinecké policie je řízena ředitelem, jenž je podřízen náměstkovi policejního prezidenta pro uniformovanou policii Policie České republiky. Ředitelství služby cizinecké

---

<sup>51</sup> Zákon České národní rady č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> Jednotné schengenské vízum, které jeho držitele opravňuje k pobytu i na území jiného smluvního státu Schengenu, může být vydané Českou republikou nebo jiným smluvním státem Schengenu.

<sup>53</sup> Dlouhodobé vízum smluvních států opravňuje jeho držitele k pobytu i na území jiného smluvního státu Schengenu.

policie je řídicím, metodickým a kontrolním pracovištěm. Oblastní ředitelství služby cizinecké policie jsou v přímé podřízenosti Ředitelství služby cizinecké policie. Tato oblastní ředitelství řídí výkonné útvary – inspektoráty cizinecké policie ve vnitrozemí, které vznikly v souvislosti se vstupem ČR do Schengenského prostoru sloučením oddělení cizinecké policie a referátů cizinecké policie na hraničních přechodech.

## **7.2. Postavení nevládních organizací zabývajících se uprchlíky v ČR**

Nevládní sektor se v České republice vytváří již poměrně dlouhou dobu a v celém azylovém procesu si vytvořil významné postavení. Oblast lidských práv a ochrana znevýhodněných skupin je prostor, kde se nevládní organizace mohou významně uplatnit. První občanské iniciativy, které pomáhaly uprchlíkům, se u nás začaly objevovat v roce 1990. Dnes se nevládní organizace zabývají především poskytováním právního poradenství a sociálních služeb. Důležitým úkolem je v neposlední řadě také snaha zmírňovat negativní postoj české společnosti vůči cizincům a to především prostřednictvím vzdělávacích a kulturních pořadů.

**SOZE – Sdružení zabývající se emigranty** – aktivita tohoto sdružení započala v roce 1990 s příchodem první vlny emigrantů do tehdejšího Československa, přičemž zaregistrováno bylo Ministerstvem vnitra v roce 1992. SOZE se sídlem v Brně poskytuje sociální a právní poradenství a asistenci při integraci azylantů. Posláním této nevládní neziskové organizace je především tedy poskytování pomoci uprchlíkům a dalším kategoriím cizinců přicházejících do České republiky. Tato pomoc spočívá v bezplatném sociálním, právním a psychologickém poradenství. SOZE také realizuje programy pro volný čas a programy vzdělávací a poskytuje komplexní sociálně právní asistenci dlouhodobě usazeným cizincům a uznaným azylantům v procesu integrace do majoritní společnosti, jenž je velmi složitý. SOZE se snaží působit také na majoritní obyvatelstvo s cílem odbourat projevy nedůvěry, nesnášenlivosti a xenofobie<sup>54</sup> a posilovat ve veřejnosti vědomí existence lidských práv a právního státu. SOZE působí především prostřednictvím organizování osvětových a informačních přednášek, seminářů, výstav a národních kulturních večerů.<sup>55</sup>

**OPU – Organizace pro pomoc uprchlíkům** – byla založena jako občanské sdružení v roce 1991. Zaměřuje se na sociální a právní poradenství přímo v uprchlických táborech, organizuje společenské a kulturní akce v azylových zařízeních, aktivity pro volný čas, sbírky

---

<sup>54</sup> Xenofobie je odborný termín ze sociologie, který v doslovném překladu znamená strach z cizinců. Obecně se slovo používá k označení mezilidské nesnášenlivosti a predsudků vůči lidem z jiné země, či při nedostatku úcty k jejich tradicím a rozdílné kultuře.

<sup>55</sup> Více na <http://www.soze.cz/>.

šatstva a samozřejmě má také další přínosné cíle. Jedním z nich je poskytování pomoci uprchlíkům a jiným cizincům na území ČR, kteří jsou ve své vlasti pronásledováni z důvodu politického, etnického, náboženského, rasového či kvůli své příslušnosti k určité sociální skupině, a také těm, kteří již u nás požívají práva azylu a dočasné ochrany. Zvýšenou pozornost OPU věnuje ohroženým skupinám mezi uprchlíky, tedy dětem, ženám ve zranitelném postavení a také osobám postiženým či nemocným.<sup>56</sup>

**Český helsinský výbor ČHV (Czech Helsinki Committee)** je nevládní organizací zabývající se monitorováním stavu lidských práv ČR. V rámci ČHV pracuje *Poradna pro uprchlíky*<sup>57</sup> a *Poradna pro integraci cizinců*<sup>58</sup>. Hlavním posláním ČHV je sledování zákonodárné činnosti týkající se lidských a občanských práv, monitoring stavu lidských práv v ČR, sledování situace skupin obyvatelstva, u nichž ochrana lidských práv vyžaduje zvláštní pozornost, bezplatné právní poradenství těm jednotlivcům, jejichž lidská práva byla porušena, výchova k lidským právům, specializovaná školení, publikační, dokumentační a informační činnost a mezinárodní spolupráce se zahraničními organizacemi.<sup>59</sup>

### 7.3. Organizace s mezinárodní působností

Výjimečné postavení v oblasti uprchlictví zaujímá **UNHCR (Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky)**. Rezolucí 319 (IV) ze dne 3. prosince 1949 se Valné shromáždění OSN rozhodlo založit od 1. ledna roku 1951 Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky. Dne 14. prosince 1950 Valné shromáždění přijalo jako přílohu rezoluce č. 428 Statut Úřadu Vysokého komisaře OSN. Touto rezolucí Valné shromáždění vyzvalo jednotlivé vlády, aby spolupracovaly s Vysokým komisařem při jeho činnosti týkající se uprchlíků spadajících do působnosti Úřadu. Na základě Statutu Vysoký komisař vykonává humanitární, sociální a zcela nepolitickou činnost.

Činnost Vysokého komisaře vymezuje jednak Statut, jednak různé rezoluce, které Valné shromáždění přijalo. Vysoký komisař každoročně informuje Valné shromáždění o své činnosti, a to prostřednictvím Hospodářské a sociální rady. Na základě článku 4 Statutu Hospodářská a sociální rada založila poradní výbor, jenž se později změnil ve *Výkonný výbor fondu OSN pro uprchlíky*. Tento se následně v roce 1958 přeměnil ve *Výkonný výbor pro činnost Vysokého komisaře*.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Více informací na <http://www.opu.cz/>.

<sup>57</sup> Vznikla v roce 1993. pomáhá řešit veškeré problémy, s nimiž se potýkají žadatelé během azylového řízení.

<sup>58</sup> Vznikla oddělením od Poradny pro uprchlíky. Zaměřuje se na pomoc cizincům, kterým již byl azyl udělen.

<sup>59</sup> Více na <http://www.helcom.cz/>.

<sup>60</sup> Výkonný výbor mimo jiné kontroluje a schvaluje poskytování hmotné pomoci Úřadem Vysokého komisaře a na jeho žádost mu poskytuje doporučení týkající se jeho činnosti podle Statutu. Členové výboru jsou voleni

Mezinárodní ochrana je základní pilíř činnosti UNHCR. To v realitě znamená dohled nad dodržováním základních lidských práv a v neposlední řadě záruku, že nikdo nebude násilně navrácen do země, ve které mu hrozí pronásledování. Tento přístup je známý jako zásada *non-refoulement*. UNHCR se významnou měrou podílí na tvorbě mezinárodních smluv týkajících se práv uprchlíků. Zároveň také dohlíží na to, aby činnost jednotlivých vlád odpovídala minimálním standardům mezinárodního uprchlického práva.

Úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky pracuje v rámci OSN jako nezávislý a samostatný orgán, při svém působení respektuje doporučení Valného shromáždění a Hospodářské komory. V Praze byla v roce 1992 založena Styčná kancelář UNHCR. Pomáhá zajistit, aby v ČR byla respektována práva všech osob hledajících ochranu v průběhu celého procesu posuzování jejich žádostí. UNHCR se podílí na také na přípravě nové legislativy a poskytuje pomoc při budování vládních a nevládních organizací v dané oblasti. Také si klade za cíl zvyšování povědomí lidí o problémech uprchlíků a tím i ochoty politických zástupců a veřejnosti poskytnout uprchlíkům ochranu a pomoc.

UNHCR pomáhá lidem na celém světě, kteří byli donuceni opustit své domovy. Poskytuje jim útočiště a to především tak, že jim obstarává ubytování, jídlo, vodu, léky a pomáhá jim najít domov v jiné zemi, nebo při návratu do domovů. UNHCR se stalo jednou z nejdůležitějších humanitárních organizací na světě. Hlavní sídlo UNHCR je v Ženevě ve Švýcarsku, ale jeho kanceláře se nacházejí v dalších 116 zemích světa. Za svou humanitární činnost si UNHCR dvakrát vysloužilo Nobelovu cenu míru.

Současným Vysokým komisařem Organizace spojených národů pro uprchlíky je António Guterres, bývalý portugalský premiér, který se ujal této funkce v červnu roku 2005. UNHCR v současné době posiluje své schopnosti, které spočívají ve vypořádání se s velkými humanitárními katastrofami, zároveň se však věnuje stále více a více zdrojů na předcházení a prevenci hromadných útěků lidí z míst vážných konfliktů. Jedna z možností je využívání tzv. *včasných varovných opatření*, které mohou spočívat např. ve vyslání mezinárodních pozorovatelů do krizových oblastí. Jejich úkolem je pokusit se vyřešit problém před tím, než vyústí v humanitární katastrofu.

V České republice je postavení UNHCR zakotveno v ustanovení § 36 a následující zákona o azylu. Jedná se o hlavu VI. tohoto zákona nazvanou příznačně „Úřad vysokého komisaře“. UNHCR má právo být na svou žádost informováno Ministerstvem vnitra o počtu zahájených řízení podle azylového zákona. Ministerstvo a popřípadě také další orgány státu či

---

Hospodářskou a sociální radou, jež při volbě dbá širokého zeměpisného zastoupení států, které vyjádřily zájem a projevily úsilí o řešení problémů uprchlíků.

orgány veřejné správy umožňují pověřenému zástupci UNHCR kdykoliv navázat s účastníkem řízení kontakt, nahlížet do spisu účastníka řízení, být přítomen při pohovoru a při ústním jednání, to vše na jeho žádost a bez průtahů. Pokud se týká nahlížení do spisu, to je podmíněno předchozím souhlasem účastníka řízení. Předchozí souhlas se nevyžaduje pouze v případě, kdy lze důvodně předpokládat, že tento účastník se již nenachází na našem území.

Údaje, se kterými se UNHCR při nahlížení do spisu či při ústním jednání seznámil, smí užit pouze a výlučně pro plnění svých úkolů a to pouze na úseku mezinárodní ochrany. Velmi významné je zákonné zakotvení práva účastníka řízení na kontakt s UNHCR a jinými organizacemi zabývajícími se ochranou práv uprchlíků, a to po celou dobu řízení. Ministerstvu vnitra je navíc stanovena povinnost předávat UNHCR kopii rozhodnutí a statistické informace vydané v řízení podle azylového zákona.<sup>61</sup>

***Evropská rada pro uprchlíky a vyhnance „ECRE“*** je nevládní organizací s regionální působností založenou v 70. letech minulého století jako fórum pro kooperaci nevládních organizací zabývajících se problematikou uprchlíků v Evropě. Jejím cílem je výměna informací, podpora výzkumu, humanitní azylová politika v Evropě a v neposlední řadě také hledání globálních řešení problému uprchlictví. ECRE má status konzultanta Rady Evropy. Mezi členy ECRE patří některé české nevládní organizace jako Organizace pro pomoc uprchlíkům, Sdružení zabývajících se emigranty a Poradna pro uprchlíky Českého helsinského výboru.<sup>62</sup>

***Amnesty International*** znamená významný přínos především díky informacím o situacích ze všech zemí světa. Těmi Amnesty International (dále jen „AI“) disponuje především díky rozsáhlé síti spolupracovníků. V konkrétních případech se AI angažuje pokud jde o porušení pravidla non – refoulement. Hlavním cílem AI je úsilí o dodržování lidských práv po celém světě. Jedná se o dobrovolné sdružení lidí, kterým není lhostejné porušování lidských práv a chtějí se mu postavit. Z tohoto důvodu vedou kampaně, pořádají veřejné akce, zastávají se obětí bezpráví a usilují o systémové změny. Obrací se na vlády, mezinárodní instituce, ozbrojené politické skupiny, soukromé společnosti a na další nestátní aktéry. AI je nezávislá na jakékoliv vládě, politické ideologii, ekonomickém zájmu či náboženství. Nepodporuje žádnou vládu ani žádný politický systém, stejně tak jako nestojí v opozici vůči

---

<sup>61</sup> Více na <http://www.unhcr.cz/>.

<sup>62</sup> Více na <http://www.ecre.org/>.



nim. Zaměřuje se pouze na nestrannou ochranu lidských práv. Více informací o Amnesty International je možno získat na jejich internetovém portálu<sup>63</sup>

#### **7.4. Ostatní organizace zabývající se problematikou uprchlíků**

Výše jsem zmínila nejvýznamnější či nejznámější nevládní organizace zabývající se danou problematikou. Tímto jejich výčet však není zcela vyčerpán, proto uvádím další nevládní organizace, jež nelze opomenout. Mezi ně můžeme zařadit:

**Poradna pro uprchlíky** vznikla jako lidsko právní organizace zaměřená na dodržování práv cizinců a uprchlíků. Uznává právo každého člověka na nezávislou a bezplatnou pomoc. Lidem, kteří přicházejí, se snaží nabídnout nejvhodnější řešení a nasměrovat je k tomu, co má nějaký smysl a reálný cíl. Poradna pro uprchlíky je zakládajícím členem Konsorcia nevládních organizací zabývajících se uprchlíky a je také členem mezinárodních organizací European Council on Refugees and Exiles (výše zmíněná ECRE) a Separate Children in Europe Program – tzv. SCEP.<sup>64</sup>

**Centrum pro integraci cizinců (CIC)** je občanským sdružením založeným v červnu roku 2003. v současné době působí na celém území Čech a v kraji Vysočina. CIC poskytuje sociální poradenství, pracovní poradenství, dobrovolnickou službu, realizaci kursů češtiny a další aktivity. CIC má dva hlavní cíle – ovlivňovat celkové společenské a legislativní prostředí tak, aby bylo pro imigranty přístupnější, spravedlivější a více podporovalo jejich společenskou participaci a integraci a také zlepšovat, rozšiřovat a inovovat své služby.<sup>65</sup>

**Poradna pro integraci „PPI“** je občanské sdružení založené v roce 1997. Jedná se o nevládní neziskovou organizaci zabývající se integrací osob, kterým byl v ČR přiznán status uprchlíka. Od roku 2002 se zabývá také integrací dlouhodobě usazených cizinců v České republice. Smyslem činnosti je především hájit lidská práva lidí s uděleným azylem i dalších cizinců v ČR a pomáhat jim takovým způsobem, aby se stali rovnocennými členy naší společnosti. Na internetové stránce PPI<sup>66</sup> nalezneme další informace o PPI, právní informace a v neposlední řadě také informace o poradenství, jež toto sdružení poskytuje.

**Sdružení Česká katolická charita** je nezisková humanitární organizace, která je největším nestátním poskytovatelem sociálně zdravotních služeb u nás. Uprchlíkům poskytuje poradenství, materiální pomoc a poskytuje ubytovnu pro cizince se statutem strpění. Této

---

<sup>63</sup> <http://www.amnesty.cz/>.

<sup>64</sup> Více informací na <http://www.uprehlici.cz/>.

<sup>65</sup> Další informace na <http://www.cicpraha.org/>.

<sup>66</sup> <http://www.p-p-i.cz/>.

činnosti se Česká katolická charita věnuje od roku 1994.<sup>67</sup>

*Centrum pro otázky migrace* poskytuje právní a sociální poradenství jak ve své kanceláři v Praze, tak v pobytových střediscích. Zabývá se problematikou azylového řízení, dočasné ochrany a také otázkou slučování rodin.<sup>68</sup>

*Konsorciium organizací pracujících s uprchlíky* bylo založeno jakožto projekt Evropské Komise za účelem sladění práce organizací, které pracují v oblasti poskytování pomoci žadatelům o azyl a azylantům v ČR. Mezi jeho členské organizace patří Poradna pro uprchlíky při Helsinském výboru, Organizace pro pomoc uprchlíkům, Sdružení občanů zabývajících se uprchlíky, Poradna pro integraci a také Centrum pro otázky migrace.

---

<sup>67</sup> Více na <http://www.charita.cz/>.

<sup>68</sup> Více na <http://www.migrace.com/>.

## 8. DEFINICE UPRCHLÍKA DLE ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Definice uprchlíka v českém právním řádu stojí jednak na ústavních základech, které jsem zmiňovala již výše, především tedy na článku 43 Listiny základních práv a svobod, a jednak vychází z Ženevské konvence z roku 1951. Hovoříme zde o definici, jenž je obsažena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení § 12 azylového zákona stanoví „Azyl se cizinci udělí, bude-li v řízení o udělení mezinárodní ochrany zjištěno, že cizinec

a) je *pronásledován za uplatňování politických práv a svobod*, nebo

b) má *odůvodněný strach z pronásledování z důvodu rasy, pohlaví, 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.“

K pozitivnímu vymezení kritérií pro udělení azylu přistupují také podmínky negativní, které danou osobu vylučují z možnosti ochrany, a to i přesto, že splňuje podmínky stanovené v ustanovení §12 zákona o azylu, resp. Článku 1A Ženevské úmluvy (§ 15 a násl. zákona o azylu).

### 8.1. Pozitivní vymezení definice uprchlíka a odůvodněný strach z pronásledování

Klíčovou formulací je pojem „odůvodněný strach z pronásledování“, jak je uveden v ustanovení § 12 azylového zákona, respektive článku 1A Ženevské úmluvy. V této formulaci je zahrnut jak aspekt subjektivní v podobě strachu, tak aspekt objektivní, který stanoví, že strach jednotlivce jakožto subjektivní stav myslí jednotlivce musí být zapříčiněn objektivní situací. Správní orgán se proto musí nejdříve soustředit na vyhodnocení významu neurčitého pojmu a jeho rozsahu, teprve poté následuje konstatování, zda subjektivně tvrzené obavy žadatele o azyl lze podřadit pod takto vymezený neurčitý pojem. Je-li tomu tak, je třeba vyhodnotit subjektivní aspekt na pozadí určité objektivní situace, jelikož výraz „opodstatněné obavy“ zahrnuje subjektivní i objektivní stránku.<sup>69</sup>

Nesmíme opomíjet ani fakt, že odůvodněný strach mohou mít také osoby, které skutečně „osobně“ pronásledovány nebyly, avšak odchodem ze země se chtěly vyhnout situaci skýtající riziko pronásledování. V tomto případě tak strach nevychází přímo z osobní zkušenosti jedince, ale ze zjištění existence například politického pronásledování členů

---

<sup>69</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. října 2003, č. j. 10 Az 98/2003-32.

rodiny, členů stejné politické strany a podobně.

Obavy musí být přiměřené, nicméně v některých případech však i přehnané obavy mohou být opodstatněné. Je možno předpokládat, že někdo má opodstatněné obavy z pronásledování, pokud již byl v minulosti perzekuován. Situace každé osoby musí být posuzována individuálně. V případě známé osobnosti se předpokládá, že pravděpodobnost pronásledování bude vyšší.

Zdrojem odůvodněného strachu tak musí být pronásledování. Neexistuje žádná definice tohoto pojmu, jenž by byla všeobecně uznávána, proto se setkáváme s problémy při jeho výkladu. Obecně je však možno říci, že tento pojem určuje charakter vztahu mezi jednotlivcem na straně jedné, a státem na straně druhé. Zákon o azylu v ustanovení § 2 odst. 8 definuje pojem pronásledování pro účely tohoto zákona jako závažné porušení lidských práv, jakož i opatření působící psychický nátlak či jiná obdobná jednání, pokud jsou prováděna, podporována nebo trpěna státními orgány, stranami či organizacemi ovládajícími stát nebo podstatnou část jeho území ve státě, jehož je cizinec státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství. Za pronásledování se také považuje i jednání soukromých osob, pokud je kontroluje stát.

Dle rozhodnutí Vrchního soudu v Praze<sup>70</sup> z roku 2001 se „v každé zemi příslušníci určité rasy, národnosti, náboženského vyznání, sociální skupiny nebo politického přesvědčení mohou stát u svých spoluobčanů právě pro tyto skutečnosti terčem ústrku i útoku. Zdrojem takového nepřátelského jednání mohou být nejrůznější negativní lidské vlastnosti jako xenofobie, závist, msta za dřívější příkoří, a to domnělá i skutečná. To však samo o sobě ještě nelze považovat za pronásledování ve smyslu § 12 zákona o azylu. Strach z pronásledování musí souviset se stanovenými důvody a musí být doložen i objektivní situací, aby byl opodstatněný.“

K pojmu pronásledování se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové.<sup>71</sup> „Za pronásledování se považuje ohrožení života nebo svobody, jakož i opatření působící psychický nátlak, nebo jiná podobná jednání, pokud jsou prováděna či trpěna úřady ve státě, jehož je cizinec státním občanem nebo státu posledního trvalého bydliště v případě osoby bez státního občanství, nebo pokud tento stát není schopen (např. občanská válka, přírodní katastrofa apod.) odpovídajícím způsobem zajistit ochranu před takovým jednáním.“

Pronásledování tak může být uskutečňováno státními orgány stejně jako složkami, které mezi státní orgány nepatří, ale státy je de facto ovládají. Zdrojem pronásledování však

<sup>70</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. října 2001, sp. zn. 7 A 754/2000.

<sup>71</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. května 2003, č. j. 28 Az 75/2003-28.

mohou být také fyzické či právnické osoby. Pokud v těchto případech stát zůstává nečinný a neposkytuje účinnou ochranu, z hlediska mezinárodního práva veřejného zde vyvstává problém mezinárodně právní odpovědnosti státu. K problematice odpovědnosti státu se vyjádřil Městský soud v Praze v roce 2003.<sup>72</sup> „Pronásledování není ani případný masový výskyt negativních jevů v určité zemi nebo její části za předpokladu, že nejde o součást státní politiky, nejde tedy o jevy státní moci buď přímo vyvolané, podporované, či státními orgány vědomě trpěné a záměrně nedostatečně potlačované. Pokud orgány státní moci tyto negativní jednání cíleně potírají a čelí jim, nelze mluvit o pronásledování ani tam, kde možnosti státního orgánu nejsou dostatečné a taková opatření nemají trvalý či stoprocentní efekt.“

Z judikatury Nejvyššího správního soudu nalezneme škálu situací, co naopak za pronásledování považovat nelze. Můžeme zmínit rozhodnutí, dle kterých nelze za pronásledování považovat „verbální útoky rodičů vůči žadatelce o azyl, jejichž důvodem byla známost a plánovaný sňatek žadatelky s partnerem jiného náboženského vyznání“<sup>73</sup> či skutečnost, že „při nelegální činnosti se žadatel o azyl dostal do styku s muslimskými skupinami a sám je ateistou“<sup>74</sup> a spousta dalších.

Dosavadní azylová judikatura představuje významné pozitivum z hlediska sjednocování rozhodovací činnosti soudů v této oblasti, stejně jako neopomenutelný nástroj k výkladu českého azylového práva nejen na úrovni soudní, ale i správní a akademické. Tomu nebrání ani fakt, že judikatura dosud nezodpověděla zdaleka všechny otázky, jež před ní současná uprchlická realita v ČR staví.<sup>75</sup>

## 8.2. Důvody pronásledování

Zákon o azylu přímo stanoví důvody, které mohou být příčinou pronásledování. Zákonné stanovení těchto důvodů je významné z hlediska sporů o výklad, které by jinak nastávaly. Výčet důvodů je taxativní, přičemž žadatel o azyl musí prokázat existenci alespoň jednoho z nich. Za důvody, které mohou být příčinou pronásledování, jsou azylovým zákonem považovány: rasa, náboženství, národnost, příslušnost k sociální skupině a politické přesvědčení. Níže se budu věnovat jednotlivým pojmům a snažit se přiblížit jejich význam.

---

<sup>72</sup> Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. října 2003, č. j. 10 Az 102/2003-25.

<sup>73</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. března 2005, č. j., 4 Azs 271/2004.

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004, č. j. 5 Azs 45/2003.

<sup>75</sup> Molek, P. Pojem a subjekty pronásledování v judikatuře Nejvyššího správního soudu. In Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno: Masarykova univerzita, 2005.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>76</sup> z roku 2007 se vyjadřuje k důvodů pro poskytnutí azylu takto: „Důvody pro poskytnutí azylu jsou zákonem vymezeny poměrně úzce a nepokrývají celou škálu porušení lidských práv a svobod, která jsou jak v mezinárodním, tak ve vnitrostátním kontextu uznávána. Institut azylu je proto aplikovatelný v omezeném rozsahu, a to pouze pro pronásledování ze zákonem uznaných důvodů, kdy je tímto institutem chráněna toliko nejvlastnější existence lidské bytosti a práva a svobody s ní spojené, třebaže i další případy vážného porušování ostatních lidských práv jsou natolik závažné, že by na ně taktéž bylo možno nahlížet jako na pronásledování.“

### **8.2.1. Pronásledování z důvodů uplatňování politických práv a svobod**

Pronásledování za uplatňování politických práv a svobod jakožto důvod pro udělení azylu jde nad rámec vymezení pojmu uprchlíka v Ženevské úmluvě. Základem je článek 43 Listiny základních práv a svobod, kde je vyjádřen závazek ČR poskytovat azyl cizincům pronásledovaným za uplatňování politických práv a svobod. Tento článek však nebyl v praxi uplatňován až do okamžiku přijetí azylového zákona, neboť až ten upravoval bližší podmínky udělení azylu z tohoto důvodu.

Politická práva a svobody jsou upravena v ustanovení oddílu druhého, hlavy II. Listiny základních práv a svobod. V azylovém zákoně není stanovena podmínka, že původcem pronásledování musí být stát, jehož je cizinec státním občanem. I bez výslovného uvedení v zákoně je třeba však brát v úvahu, že pokud by se země původu nepodílela na pronásledování či by nebyla jeho výhradním původcem, cizinec by neměl důvod hledat ochranu v jiném státě, než je stát jeho původu.

### **8.2.2. Pronásledování z důvodů rasových**

Samotný pojem rasa ve většině případů souvisí s pojmem rasová diskriminace. Pro porozumění tomuto sousloví je potřeba nahlédnout do mezinárodních smluv a to především do Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965<sup>77</sup>. Ta v ustanovení článku 1 uvádí, co rasová diskriminace znamená: „jakékoli rozlišování, vylučování, omezování či zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním či etnickém původu.“ Můžeme tedy říci, že jde o skupiny osob, které vykazují zvláštní kulturní a historické znaky. Samotný pojem rasa tak má poměrně široký význam. Je

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. listopadu 2007, č. j. 7 Azs 65/2007-47.

<sup>77</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 95/1974 Sb., o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace, přijaté rezolucí Valného shromáždění Organizace spojených národů ze dne 21. prosince 1965.

však potřeba mít na zřeteli, že současně s rasovým pronásledováním nemusí být naplněna podmínka odůvodněného strachu, která je vyžadována zákonem. Je potřeba vždy zkoumat, jak daná situace dopadá na konkrétního jedince.

Tvrzené pronásledování z důvodu rasy se v argumentaci stěžovatelů, kteří se procesně dostali až před Nejvyšší správní soud, se prakticky neobjevuje.

Na tomto místě bych ráda uvedla případ občana ČR romské národnosti, který přijel s částí své rodiny do Velké Británie<sup>78</sup> v roce 2002 a požádal o azyl. Svou žádost odůvodnil strachem z rasové diskriminace. Orgán příslušný k posouzení žádosti (Immigration Appellate Authority) posoudil případ takto: „ V uvedeném případě rasová diskriminace dosáhla intenzity pronásledování. Došlo k jednáním, která se dají označit jako porušení práva nebýt mučen a podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení a zároveň práva na ochranu soukromí, soukromého a rodinného života. V daném případě došlo k selhání ochrany státu, neboť policie se v době spáchání těchto činů těšila absolutní beztrestnosti. Pro žadatele sice bylo fyzicky možné přestěhovat se do jiné části země, kde by sice pravděpodobně čelil diskriminaci ze strany místního obyvatelstva, která by však nedosáhla intenzity pronásledování. Nicméně policie měla dobrý přístup k jeho osobním údajům a riziko, že situace bude pokračovat, se jevílo jako reálné.“<sup>79</sup>

### **8.2.3. Pronásledování z důvodů náboženství**

Většinou se v pronásledování z důvodů náboženství odráží vztah státu a církve. Toto pronásledování může mít řadu forem, příkladem můžeme uvést intervenci státu do možnosti volby náboženského vyznání, zákaz provádění bohoslužeb a vyučování náboženství či diskriminační opatření vůči členům určité náboženské obce. Je potřeba připomenout, že ani v tomto případě samotná příslušnost k dané náboženské komunitě sama o sobě neprokazuje odůvodněný strach z pronásledování.

Z rozhodnutí Vrchního soudu lze zmínit rozhodnutí z roku 2001<sup>80</sup>, ve kterém se soud k této problematice vyjádřil, a to tak, že pokud žadatel tvrdí, že emigroval pro odůvodněný strach z pronásledování z náboženských důvodů, je přinejmenším zapotřebí, aby byl schopen vysvětlit, jaké náboženské přesvědčení má, a uvést, jak je projevoval a stal se proto ve své domovské zemi nepohodlným, je proto pronásledován a nebo lze takové pronásledování

---

<sup>78</sup> Velká Británie jako jedna z mála zemí oficiálně uznala existenci institucionálního rasismu (kolektivní selhání organizace při poskytování vhodné a profesionální služby lidem kvůli jejich barvě, kultuře či etnickému původu) a po dlouhá léta se snaží prosazovat antirasistickou legislativu v praxi.

<sup>79</sup> Krchňák v. Secretary of State for the Home Department, Application No. HX/55023/2002 ze 17. 5. 2004.

<sup>80</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 4. 12. 2001, č. j. 5 A 516/99-54.

důvodně očekávat. Správnímu orgánu pak náleží posoudit, zda žadatelova tvrzení mohou vůbec zakládat obavu z pronásledování po subjektivní stránce, a dále posoudit, zda vzhledem ke zjištěné situaci v zemi původu je tato obava opodstatněná.

K otázce pronásledování z důvodů náboženských se vyjádřil také Nejvyšší správní soud<sup>81</sup> v roce 2004, kde k tvrzenému pronásledování křesťanů v převážně muslimské Nigérii uvedl: „Samotnou existenci islámského právního systému šari'a<sup>82</sup> v zemích, resp. Jejich částech, s převahou muslimského obyvatelstva nelze bez dalšího a bez znalosti o způsobu jeho uplatňování považovat u příslušníka jiného vyznání za důvod udělení azylu spočívající ve strachu z pronásledování z důvodu náboženství.“

#### **8.2.4. Pronásledování z důvodů národnosti**

Termín národnost je širší než pojem státní občanství, neboť nezahrnuje pouze tento pojem, ale lze pod něj podřadit i příslušnost k určité etnické nebo jazykové skupině. Z tohoto pohledu může někdy dojít k překrývání s pojmem rasa nebo může být obtížné rozlišit, pronásledování z důvodu národnosti od pronásledování pro politické přesvědčení. To z toho důvodu, že konflikty mezi národnostními skupinami jsou většinou spojené také s politickými hnutími.

V této souvislosti bych ráda zmínila rozhodnutí Vrchního soudu z roku 2002<sup>83</sup>, ve kterém je uvedeno: „...kmenová příslušnost žalobce je pojmem podstatně vzdáleným evropskému chápání pojmu “národnost” či “etnická skupina” a může zahrnovat složky náboženské, kastovní, sociální, jazykové i rasové. Zpravidla též může zahrnovat i složku politickou, když i obecně je známo, že příslušníci jednotlivých kmenů afrických zemí se politicky organizují zhusta podle určujícího kmenového principu k podpoře kmenových předáků, nikoliv tedy ve smyslu evropského politologického chápání. Navíc je kmenové nepřátelství ve státech Afriky častou příčinou ozbrojených konfliktů, které nelze interpretovat jen jako boje národnostní nebo politické. Tento většinou složitě strukturovaný charakter kmenové příslušnosti je proto nutno vždy mít na zřeteli.“

K této problematice se vztahuje také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2005: „Obecná tvrzení o pronásledování v domovské zemi z důvodu odlišné národnosti žadatelky o azyl ve spojení s tím, že v domovské zemi dochází k upřednostňování občanů

---

<sup>81</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 5 Azs 202/2004 (publ. pod č. 422/2005 Sb. NSS)

<sup>82</sup> Pokládá se za Boží zákon zjevený člověku nadanému rozumem a dle muslimského pojetí platí závazně až do posledního soudu. Upravuje všechny oblasti lidského života jako zákon.

<sup>83</sup> Rozsudek Vrchního soudu ze dne 7. 10. 2002, č. j. 6 A 512/95-68.



domovské národnosti, nejsou samy o sobě důvody, pro které by bylo možno udělit azyl...na základě těchto důvodů může být azyl udělen pouze tehdy, pokud by orgány domovského státu, u nichž by se žadatelka skutečně domáhala poskytnutí ochrany, nebyly schopny ochranu před takovým jednáním poskytnout.“<sup>84</sup>

Z ostatních rozhodnutí je možno uvést rozhodnutí Vrchního soudu<sup>85</sup> z roku 1999, kdy se Soud vyjádřil k této problematice takto: „Žalobkyni je třeba přisvědčit potud, že její obava z pronásledování pro národnostní příčiny se ve světle provedených důkazů jeví jako důvodná a její tvrzení provedené důkazy podporují. Plyne z nich skutečně, že abchazský separatismus, popř. iredentismus, je příčinou vyhánění etnických menšin z území Abcházie a že na této části státního území Republiky Gruzie neuplatňuje centrální vláda účinně státní moc a není schopna zajistit ochranu gruzínského, ruského atd. etnika. Dochází tu tedy k případům zřejmého pronásledování z národnostních důvodů a pociťuje-li žalobkyně z takového pronásledování obavy, pak nejde o obavy nedůvodné, ale o strach, mající subjektivní i objektivní příčiny.“

Argumentace pronásledováním z důvodu národnosti není příliš častá. Určitou výjimku tvoří žádosti z neruských zemí bývalého SSSR, kde se cítí být nepůvodní ruské obyvatelstvo pronásledováno většinovými neruskými národnostmi.

### **8.2.5. Pronásledování z důvodů příslušnosti k určité sociální skupině**

Příslušnost k určité sociální skupině je jedním z důvodů pronásledování uvedených v čl. 1A odst. 2 Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.<sup>86</sup> tento důvod sám o sobě není v Ženevské úmluvě definován a ve vztahu k jeho výkladu panují značné nejasnosti. Přesto je tento termín při přiznávání statutu uprchlíka používán nejvíce.

Sociální skupinou je myšlen takový útvar, jenž je určitelný natolik přesně, aby byl vůbec způsobilý k pronásledování. Příslušnost k sociální skupině je potřeba vnímat jako možnost, na jejímž základě může ČR poskytnout ochranu i z jiných důvodů motivujících k pronásledování než z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení. Takovými důvody jsou typicky příslušnost k sexuálním menšinám, skupinám spojeným přesvědčením nepolitické a nenáboženské povahy a jiným skupinám, jevícím znak způsobilý k pronásledování, jenž nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, sp. zn. 4 Azs 377/2004.

<sup>85</sup> Rozsudek Vrchního soudu ze dne 30. 9. 1999, č. j. 6 A 514/98-29.

<sup>86</sup> Tento článek byl vtělen do ustanovení § 12 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

znám.<sup>87</sup>

Pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině se může často překrývat s pronásledováním například na základě náboženství či národnosti. Důvodem pronásledování se příslušnost ke společenské skupině stává zpravidla tehdy, pokud její názorová orientace, minulost či hospodářská činnost jejích členů, nebo její samotná existence jsou považovány za překážku politice dané vlády. Nejedná se tedy o osoby ve vztahu příbuzenském, ale o osoby, které vzájemně spojuje jejich společenské postavení.

UNHCR definoval podrobně sociální skupinu ve Směrnici týkající se příslušnosti k určité sociální skupině z května 2002, podle níž se sociální skupinou rozumí určitá skupina osob sdílející společnou charakteristiku jinou než riziko pronásledování, nebo která je společností jako taková vnímána. Tato charakteristika má většinou povahu vrozeného a nezměnitelného rysu nebo je jinak zásadní pro lidskou identitu, svědomí nebo výkon lidských práv dotyčných osob.

UNHCR konstatuje, že při posuzování azylových žádostí v judikatuře dominují dva hlavní přístupy. První přístup – „chráněná charakteristika“ či „neměnnostní přístup“ – posuzuje, zda členy konkrétní skupiny spojuje nějaká nezměnitelná charakteristika či charakteristika pro lidskou důstojnost natolik zásadní, že by se jí člověk neměl být nucen vzdát. Do této skupiny můžeme zařadit ženy, homosexuály, rodiny apod. Druhý přístup – „výklad sociální percepce“ se soustředí na to, zda je dotyčná skupina spojena s určitou charakteristikou, která ji identifikuje nebo jako takovou ze společnosti vyděluje. I dle tohoto přístupu jsou jako zvláštní sociální skupina uznávány ženy, rodiny a homosexuálové.

V souvislosti s problematikou sociální skupiny bych zmínila rozhodnutí Nejvyššího správního soudu<sup>88</sup> z roku 2005, které uvádí, že „příslušnost k sociální skupině je nutno vnímat jako možnost, na jejímž základě může Česká republika poskytnout ochranu i z jiných důvodů, motivujících k pronásledování, například z důvodu rasy, náboženství, národnosti či politického přesvědčení. Takovými důvody jsou typicky příslušnost k sexuálním menšinám, skupinám, spojeným přesvědčením nenáboženské a nepolitické povahy, a jiným skupinám, jevícím znak způsobilý k pronásledování, jenž nemusel být zákonodárci v době přijímání zákona o azylu vůbec znám.“

Pronásledování z důvodu příslušnosti k určité sociální skupině je v podstatě jediným z azylově relevantních důvodů pronásledování. Na tomto místě bych zmínila rozhodnutí

---

<sup>87</sup> Molek, P. Pojem a subjekty pronásledování v judikatuře Nejvyššího správního soudu. In Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 73.

<sup>88</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 25. ledna 2006, č. j. 4 Azs 242/2005-45.

Vrchního soudu v Praze<sup>89</sup> z roku 1997, které definuje sociální skupinu jako skupinu skládající se z osob podobného společenského původu či postavení, obdobných majetkových poměrů, společenských obyčejů apod.

Klíčovou roli v utváření přístupu Nejvyššího správního soudu k tomuto pojmu hraje rozsudek z roku 2004<sup>90</sup>, kde byl pojem sociální skupiny pojat poměrně široce, když namísto mechanické úvahy odlišující pronásledování a jeho důvody a zkoumající obě tyto skutečnosti odděleně akceptoval Soud posouzení společné, tedy posouzení pouze toho, zda je žadatel členem takové sociální skupiny, v níž může cítit odůvodněný strach z pronásledování.

### **8.2.6. Pronásledování z důvodů politického přesvědčení**

Politické přesvědčení je velmi častý či dokonce nejčastější důvod pronásledování jedince. V těchto případech je důležité analyzovat politickou situaci v zemi původu jedince, což není vždy lehkým úkolem. Obdobně musí daný jedinec prokázat, že zastává určitou politickou orientaci, kterou ve svém domovském státě dával najevo. Většina žádostí o udělení azylu z výše zmíněného důvodu ztroskotá na neschopnosti žadatelů svou politickou orientaci prezentovat. V mnoha případech žadatelé dokonce nevěděli ani název vládnoucí politické strany v zemi jejich původu.

Zde bych zmínila rozhodnutí Vrchního soudu z roku 2001: „Tvrdí-li žadatel, že emigroval pro odůvodněný strach z pronásledování z politických důvodů, je přinejmenším zapotřebí, aby byl schopen vysvětlit jaké politické přesvědčení má, a uvést jak je projevoval a stal se proto ve své domovské zemi vládním úřadům, nebo jiným vlivným místům, nepohodlným, je proto pronásledován a nebo lze takové pronásledování důvodně očekávat. Tato tvrzení musí být alespoň v rámcovém souladu s poznatky o situaci v zemi původu. Správnímu orgánu pak náleží posoudit, zda tvrzení žadatelem předestřená mohou zakládat vůbec obavu z pronásledování (po subjektivní stránce) a to z důvodů uvedených v citovaném ustanovení, a dále posoudit, zda vzhledem k zjištěné situaci v zemi původu je tato obava objektivně opodstatněná.“<sup>91</sup>

Zaujalo mě také rozhodnutí Vrchního soudu, ve kterém se vyjádřil k problematice uplatňování politických názorů v souvislosti s *extremistickými organizacemi*. „To, že je žalobce kontaktován extremistickou organizací, která se snaží jej získat pro spolupráci, a pro případ, že s ní žalobce spolupracovat nehodlá, jej může ohrozit, není ještě pronásledováním

<sup>89</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1997, č. j. 6 A 516/95.

<sup>90</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, č. j. 5 Azs 63/2004 (publ. pod č. 364/2004 Sb. NSS).

<sup>91</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 20. 11. 2001, č. j. 5 A 701/2000-34.

pro politické názory. I v moderních, nesporně demokratických státech s vysokou úrovní právní kultury se v poslední době stávají zcela anonymní, nevinní a apolitičtí občané cílem masových ozbrojených útoků náboženských nebo politických extremistů a právem se mohou v některých zemích či oblastech cítit ohroženi. Tento fakt je ovšem prakticky pojmovým znakem terorismu jako násilného a ozbrojeného projevu politického a náboženského extremismu. Takový stav ale není azylově významným „pronásledováním“.<sup>92</sup>

Pronásledování z důvodu politického přesvědčení je relevantní často v případě odpíračů vojenské služby. K této otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v roce 2004, když odmítl jako důvod shledání pronásledování stěžovatelovu krátkodobou protirežimní publikační činnost, když toto tvrzení nebylo podloženo důkazy o tom, že by žadatel byl za takové uplatňování politických práv pronásledován.<sup>93</sup>

Cizinec, který žádá o azyl, nemusí být nutně obeznámen s tím, co lze rozumět pod pojmem azyl. Stejně tak nemusí být obeznámen s důvody, pro které může být azyl udělen, ani s nutností existence odůvodněných obav z pronásledování z daných důvodů. Z důvodů obrany před zneužíváním azylu je tato skutečnost v určitém směru dobrá, neboť žadatel nemůže svou výpověď účelově zkreslit. Po vstupu do ČR a prohlášení o úmyslu požádat o azyl se tak cizinec setkává s terminologií při vyplňování žádosti o udělení azylu. V případě, že by byl správním orgánem poučen, z jakých důvodů může být azyl udělen, o nutnosti být z těchto důvodů pro udělení azylu pronásledován a o definici pojmu pronásledování, mohla by jeho výpověď být zkreslená. V opačném případě ale může dojít k tomu, že cizinec nezná zákona uvede zcela jiné důvody, ačkoli důvody pro udělení azylu má, pronásledován byl, jen ho nenapadne tento fakt uvést. Zákona neznalý žadatel o azyl bude při dalším pohovoru již poučen od jiných žadatelů, jaké skutečnosti je potřeba uvést, ovšem nebude moci vždy prokázat, zda si toto tvrzení nevymyslel na základě těchto informací, nebo zda je pravdivé. Pokud nedisponuje důkazy, danou situaci bude správní orgán řešit jen obtížně a tento fakt může zakládat domněnku nevěrohodnosti, která se potom těžko vyvrací.<sup>94</sup>

### **8.3. Státní občanství žadatele o azyl**

Žadatelem o azyl se na základě ustanovení § 2 odst. 5 rozumí cizinec, který požádal

---

<sup>92</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 30. 4. 2002, č. j. 6 A 709/2001-21.

<sup>93</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.2.2004, č. j. 3 Azs 1/2004.

<sup>94</sup> Housková, V. Prokazování pronásledování: některé momenty v kontextu české rozhodovací praxe. In Jílek, D. a kol. Společný evropský azylový systém: právní pojem pronásledování, Brno: Masarykova univerzita, 2005, s. 97 an.

Českou republiku o mezinárodní ochranu, nebo cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má cizinec po dobu řízení o udělení azylu a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva podle zvláštního právního předpisu<sup>95</sup>, má-li tato žaloba odkladný účinek.

Aby bylo možno konstatovat nedostatek ochrany ze strany domovského státu žadatele o azyl, je potřeba bezpodmínečně zjistit, jaké státní občanství cizinec má. Tento úkol není v praxi vůbec jednoduchý, jelikož většina žadatelů o azyl nedisponuje cestovním ani jiným dokladem, kterým by mohl prokázat svou státní příslušnost. Pokud totožnost cizince není možno prokázat na základě takového dokladu, správní orgán přijme jako dostatečné cizincovo čestné prohlášení na základě ustanovení § 3d azylového zákona. Obtíže při zjišťování státního občanství vznikají často u zaniklých státních útvarů.

V případě, kdy cizinec nedisponuje žádným státním občanstvím, či není možné státní příslušnost s jistotou potvrdit, bude udělen azyl v případě prokazaného pronásledování z uvedených důvodů ve státě jeho posledního trvalého bydliště. Podle ustanovení § 2 odst. 9 zákona o azylu se trvalým bydlištěm rozumí stát, ve kterém osoba bez státního občanství před vstupem na území pobývala a vytvořila si k tomuto státu vazby trvalejší povahy. Za vazbu trvalejší povahy je třeba považovat vazbu ke státu, kde tato osoba měla rodinu či zaměstnání. Zákon o azylu a stejně tak i Ženevská úmluva poskytují bezdomovci bez diskriminace stejnou ochranu jako uprchlíkovi.

V případě, kdy má žadatel více než jedno státní občanství, nebude považován za uprchlíka, pokud neprokáže, že nemohl využít ochrany ani jednoho ze států, jehož státním občanem je, a to pro odůvodněné obavy z pronásledování z již výše vyjmenovaných důvodů. Takový návrh na zahájení řízení správní orgán zamítne jako zjevně neodůvodněný na základě ustanovení § 16 odst. 1e) azylového zákona. Uplatňuje se zde základní princip mezinárodního uprchlického práva a to přednost národní ochrany před mezinárodní. Potřeba je ovšem zkoumat, zda ochrana není pouze formální.

Pokud jednotlivec splní zákonem stanovené podmínky, má právo na ochranu daným státem. K tomu, aby osoba mohla ochrany užívat, je potřeba, aby takováto osoba byla za azylanta uznána. K tomuto účelu slouží azylové řízení, tedy proces uznání, který je rovněž stanoven v azylovém zákoně.

---

<sup>95</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

## 8.4. Negativní vymezení

Vylučující podmínky můžeme rozdělit do *tří skupin*, přičemž *první* tvoří podmínky vycházející z dobrovolného přijetí ochrany jiného státu, *druhou* pak podmínky spjaté s podstatnými změnami v zemi původu žadatele, a nakonec je potřeba zmínit kategorii *třetí*, která se dotýká osob, které nejsou považovány za osoby zasluhující si poskytnutí ochrany spojené s přiznáním statusu uprchlíka.

### 8.4.1. První skupina (cesační klauzule)

*Pro první kategorii* je charakteristický projev vůle cizince, který směřuje k obnovení poměru k domovskému státu. Je požadováno, aby tato volnostní složka byla založena na dobrovolnosti. Je tedy potřeba vyloučit jakékoliv ovlivňování cizince, především pak ze strany státních orgánů. V objektivním smyslu potom projev vůle musí mít za následek dosažení účinné vnitrostátní ochrany. Tyto podmínky jsou založeny na myšlence, že mezinárodní ochrana by neměla být poskytována tam, kde již není nutná či oprávněná.

Do této kategorie lze zařadit důvody pro odnětí azylu, které jsou uvedeny v ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) až e).

Azyl tedy bude odejmut, pokud *azylant dobrovolně znovu využil ochrany státu, jehož je státním občanem, nebo státu posledního trvalého bydliště* (dle § 17 odst. 1b). Aby tato klauzule byla naplněna, je nutné, aby projev vůle cizince směřoval k přijetí ochrany státu, dále aby tímto státem byl stát jeho státního občanství či stát posledního trvalého bydliště, a nakonec, aby daný stát byl ochoten ochranu cizinci poskytnout. Pokud jsou splněny tyto podmínky, lze očekávat, že cizinec ochranu ČR nebude potřebovat. Z povahy tohoto ustanovení vyplývá, že se vztahuje pouze na cizince, kteří mají státní příslušnost nějakého státu. Pro správní orgán, jenž rozhoduje, je podstatné stanovit obsah pojmu „přijme ochranu státu“, jelikož může mít velice různé formy. Znovupřijetí ochrany bude mít ve většině případů formu vystavení či prodloužení cestovního dokladu domovského státu dané osoby.<sup>96</sup> Na druhé straně získání dokumentů jako je rodný list nelze za znovupřijetí ochrany považovat. Problémy v posuzování se objevují především u krátkodobých návštěv, kdy je potřeba brát v potaz důvody této návštěvy.

Další důvod pro odnětí azylu nalezneme v § 17 odst. 1c). Jedná se o případ, kdy *azylant dobrovolně znovu nabyt státní občanství státu, který opustil z odůvodněného strachu z pronásledování*. Toto ustanovení se vztahuje na cizince, který pozbyl státní občanství svého

---

<sup>96</sup> Získání rodného listu, oddacího listu a podobných dokumentů nelze považovat za znovupřijetí ochrany.

domovského státu. Ve většině případů k tomu dochází v souvislosti s opuštěním domovského státu. Aby byla naplněna podmínka dobrovolnosti, je potřeba, aby cizinci bylo umožněno navrácené státní občanství odmítnout. V souvislosti s tím je potřeba správně stanovit okamžik, kdy jsou naplněny všechny podmínky, tj. kdy je státní občanství skutečně přiznáno. Cizinec má možnost získat své ztracené státní občanství zpět jednak na svou žádost a jednak mu může být uděleno přímo ze zákona.

Pod písmenem d) je upraveno odejmutí azylu v případě, kdy *azylant nabyl nové státní občanství, a má proto možnost požívat ochrany tohoto státu*. Jakmile cizinec získá nové státní občanství, má také současně právo na ochranu tímto státem. Je nutné, aby cizinec tuto ochranu přijmul. Ve velké většině případů nabývá uprchlík státní občanství svého státu pobytu. Aby však ochrana spojená s nabytím nového státního občanství byla efektivní, je potřeba existence účinného a skutečného spojení mezi státem a jedincem.

Dle písmene e) výše zmíněného ustanovení bude azyl odejmut v případě, kdy *azylant dobrovolně pobývá ve státě, který opustil z důvodů uvedených v § 12 azylového zákona*. Toto ustanovení se vztahuje jak na cizince, kteří mají státní občanství, tak i na osoby bez státního občanství. Důležitá je zde opět dobrovolnost a také úmysl cizince se ve svém domovském státě či zemi svého posledního stálého pobytu usadit natrvalo. Krátkodobá návštěva by se mohla posuzovat jako dobrovolné znovupřijetí ochrany.

Úprava cesační klauzule dle předchozího zákona o uprchlících se vyznačovala značnou nepřesností, jelikož její podmínky byly přijaty jako podmínky pro nepřiznání statusu (exkluzivní klauzule), nikoli jako podmínky, za kterých uprchlík přestává být uprchlíkem.

#### **8.4.2. Druhá skupina**

Do *druhé kategorie* se řadí podmínky spjaté s podstatnými změnami v zemi původu. V tomto případě se jedná o podmínky objektivního charakteru. Na rozdíl od předchozí kategorie se zde neuplatňuje vůle cizince, jelikož naplnění podmínek není závislé na vůli jednotlivce. Podmínky jsou splněny tehdy, pokud v zemi původu cizince nastanou takové zásadní změny, že lze předpokládat odstranění příčiny odůvodněného strachu. Takováto změna musí mít trvalou povahu. Přechodnost změny by totiž nevytvářela dlouhodobou jistotu bezpečí a nemohla by založit účinnou ochranu jednotlivce ze strany státu. Zákon o azylu tyto podmínky upravuje v § 17 odst. 1 písm. f) a g). Ty se vztahují na případy, kdy azylant může požívat ochrany státu, jehož je státním občanem, či požívat ochrany státu jeho předchozího trvalého bydliště (pokud jde o azylanta bez státního občanství), to vše v případě, že důvody

pro udělení azylu pominuly. Zjišťování stavu v zemi je možno opřít o hlediska obdobná těm, jenž určují „bezpečnou zemi“. Dle ustanovení § 2 odst. 1 azylového zákona je za bezpečnou zemi původu považován stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště, v němž státní moc dodržuje lidská práva a je způsobilá zajistit dodržování lidských práv a právních předpisů, a který jeho občané či osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a, který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, a který umožňuje činnost právníkům osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv.

Ustanovení § 17 odst. 3 stanoví, že pokud zanikne důvod, pro který byl udělen azyl za účelem sloučení rodiny, a nebude-li shledán jiný zřetele hodný důvod pro jeho ponechání, azyl za účelem sloučení rodiny se odejme. V odstavci 4 pak najdeme totožné ustanovení vztahující se na humanitární azyl.

#### **8.4.3. Třetí skupina (exkluzivní klauzule)**

Zákon o azylu vedle pozitivního vymezení důvodů pro udělení azylu obsahuje také negativní kritéria, tzv. exkluzivní klauzuli neboli vylučující podmínky, kdy nelze osobě azyl udělit.<sup>97</sup> Jedná se o ustanovení § 15 azylového zákona, které vylučuje udělení azylu, i když budou zjištěny skutečnosti podle § 12 či § 13, pokud existuje důvodné podezření, že :

*1. Žadatel o udělení azylu se dopustil trestného činu proti míru, válečného trestného činu či trestného činu proti lidskosti ve smyslu mezinárodních dokumentů, které obsahují ustanovení o těchto trestných činech.* Zde je potřeba správně rozpoznat, které činy lze zařadit do tohoto výčtu. Obecně lze říci, že charakteristika takovýchto činů je stanovena mezinárodními smlouvami. Nejucelenější definice těchto činů je obsažena v Dohodě o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropských zemí Osy, která byla uzavřena spojeneckými velmocemi v Londýně v roce 1945.<sup>98</sup>

*2. Žadatel se před podáním žádosti o azyl dopustil vážného nepolitického trestného činu mimo území ČR.* Jedná se rozšiřující ustanovení, které umožňuje nepřiznat status uprchlíka pro

<sup>97</sup> Respektive se jedná o podmínky, kdy nelze přiznat postavení uprchlíka dle Ženevské úmluvy.

<sup>98</sup> Dle ní je zločin proti míru charakterizován jako osnování, příprava, podněcování nebo podniknutí útočné války nebo války porušující mezinárodní smlouvy, dohody a záruky, trestný čin jako vražda, vyhlazování, zotročování, deportace nebo jiné ukrutnosti páchané proti civilnímu obyvatelstvu před válkou či za války, nebo pronásledování z důvodů rasových, politických či náboženských, které byly spáchány v souvislosti se zločinem proti míru nebo s válečným zločinem a válečný zločin jako vraždy válečných zajatců, špatné nakládání s nimi, vraždy civilistů, zlé nakládání s civilním obyvatelstvem, nucení civilního obyvatelstva k otrockým pracem, deportace obyvatelstva, vraždění rukojmí, plenění veřejného či soukromého majetku, svévolné ničení měst a vesnic a jejich pustošení neodůvodněné válečnou nutností a jiné podobné zločiny.



méně závažné trestné činy, než stanoví Ženevská úmluva.

3. *Žadatel o udělení azylu se dopustil takových činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.* Cíle a zásady OSN jsou stanoveny v Preambuli a v člancích 1 a 2 Charty Organizace spojených národů. Preambule obsahuje výčet základních zásad, které by měly upravovat jednání členů v souvislosti s jejich vzájemnými vztahy, a také vztahy k mezinárodnímu společenství jako celku. Z toho vyplývá, že takovéto činy mohou spáchat osoby, které mají postavení státních orgánů či vysokí mezinárodní úředníci OSN, u nichž převládá funkční vztah k organizaci nad poutem státního občanství. V rozporu s cíli OSN je také trestný čin proti míru, proti lidskosti a válečný zločin.

Tyto podmínky se týkají osob, které se nepovažují za osoby, jenž by si zasluhovaly poskytnutí ochrany spojené s udělením azylu. Článek 43 Listiny základních práv a svobod považuje jednání v rozporu se základními lidskými právy a svobodami jako důvod nepřiznání azylu. Toto ustanovení pak bylo promítnuto do azylového zákona.<sup>99</sup>

## **8.5. Zánik azylu**

Vedle výše zmíněného odejmutí azylu zákon stanoví další situace, kdy azyl zaniká. Jde o ustanovení § 18 zákona o azylu, které stanoví, že mezinárodní ochrana zaniká smrtí azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany či jejich prohlášením za mrtvé, udělením státního občanství ČR, písemným prohlášením azylanta či osoby požívající doplňkové ochrany a vzdání se azylu nebo doplňkové ochrany, a nakonec uplynutím doby oprávnění k pobytu na území uděleného osobě požívající doplňkové ochrany.

## **8.6. Zvláštní důvody udělení azylu**

Oproti důvodům pro udělení statutu uprchlíka, které jsou stanoveny v § 12 azylového zákona, zakotvuje tento zákon také tzv. zvláštní, sekundární důvody, jenž správním orgánům umožňují udělit azyl také těm osobám, které nespĺňují podmínky dle § 12. Tyto případy jsou upraveny v ustanovení § 13 a násl. zákona o azylu.

### **8.6.1. Azyl za účelem sloučení rodiny**

V souladu s principem jednoty rodiny může být udělen azyl rodinnému příslušníku azylanta i bez toho, aniž by splňovaly podmínky podle § 12 azylového zákona. Zákon sám stanoví, kdo je považován za rodinného příslušníka. Jedná se o manžela či partnera azylanta,

---

<sup>99</sup> Jurníková, J. Problematika přiznání statusu uprchlíka z hlediska českého právního řádu. Správní právo, 2000, č. 1, s. 6 – 29.

svobodné dítě azylanta mladší 18 let, rodič azylanta mladšího 18 let a konečně zletilá osoba odpovídající za nezletilou osobu bez doprovodu.

Hmotně právní základ pro sloučení rodiny je dán v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951, který byl do českého uprchlického práva vnesen zákonem č. 317/1993 Sb., který novelizoval zákon o uprchlících ( zákon č. 498/1990 Sb. ). Až do přijetí nového azylového zákona se uplatňoval pojem „lze udělit“, šlo tedy o správní uvážení. Do azylového zákona je pak hmotně právní základ pro sloučení rodiny obsažený v Ženevské úmluvě promítnut v jeho ustanovení § 13.

Přestože zásadu sjednocení rodiny nenalezneme přímo v textu Ženevské úmluvy, byla vyjádřena v Závěrečném aktu konference, která Úmluvu přijala. Závěrečný akt je většinou států dodržován, a to i přesto, že jeho povaha je pouze doporučující. V rámci EU zásadu sjednocení rodiny nalezneme ve Směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Dle mého názoru je zásada sjednocení rodiny úzce spjata se zásadou ochrany rodiny, jenž je vyjádřena v mnoha mezinárodních dokumentech.<sup>100</sup>

V praxi se objevuje určitý problém u institutu azylu za účelem sloučení rodiny, a to takový, aby příbuzní azylanta mohli požádat o azyl z důvodu § 13, musejí se nacházet na území ČR. K tomu je zapotřebí, aby nejen zaplatili cestu ze své země původu, ale také aby měli oprávnění ke vstupu na území – tj. vízum, jelikož v drtivé většině případů přicházejí skuteční uprchlíci ze zemí, s nimiž má ČR vízový styk.

### **8.6.2. Humanitární azyl**

Smysl institutu humanitárního azylu podle § 14 zákona o azylu spočívá především v možnosti dané správnímu orgánu udělit azyl i v takových situacích, kdy není naplněn žádný z taxativně uvedených důvodů v § 12 zákona o azylu, ale v nichž by bylo přesto „nehumánní“ azyl neudělit. Správní orgán tak může podle § 14 zákona o azylu rozhodnout za použití správního uvážení o udělení azylu z humanitárních důvodů nejen v případech, jež byly předvídatelné v době přijímání zákona o azylu jako obvyklé důvody udělování humanitárního azylu (např. u osob zvláště těžce postižených či nemocných, u osob přicházejících z oblastí postižených humanitární katastrofou, ať už způsobenou lidskými či přírodními faktory), ale i v případech, jež předvídané či předvídatelné nebyly.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Např. článek 16 odst. 3 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948: „Rodina je přirozenou a základní jednotkou společnosti a má nárok na ochranu ze strany společnosti a státu“. Stejně ustanovení obsahuje ve svém článku 23 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966. Článek 10 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 stanoví, že nejširší ochrana by měla být poskytnuta rodině.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2005, č. j. 7Azs 264/2004-61.

Humanitární azyl je upraven v § 14 azylového zákona a lze jej udělit žadatelům, kteří sice nesplňují požadavky podle § 12, přesto ale potřebují ochranu z naléhavých humanitárních důvodů. Specifickým rysem tohoto ustanovení je fakt, že o udělení azylu z tohoto důvodu nelze požádat, sám správní orgán posoudí, zda je možné azyl z humanitárních důvodů udělit či ne.

Problematický je výklad pojmu „případy hodné zvláštního zřetele“, proto je správnímu orgánu dána možnost posuzovat případ od případu na základě uplatnění tzv. neurčitého pojmu. Aplikacní praxí správních orgánů a soudů se obsah tohoto pojmu stále více zpřesňuje. Jde tedy o jakousi „relativní neurčitost“.<sup>102</sup> „Při aplikaci § 14 zákona o azylu je nezbytné ujasnit si obsah tohoto ustanovení z hlediska možností, které se správnímu orgánu nabízejí. Tato právní norma v sobě obsahuje kombinaci neurčitého právního pojmu a správního uvážení. Neurčitý právní pojem, zde představovaný „důvodem zvláštního zřetele hodným“ nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborné posouzení v každém jednotlivém případě.“<sup>103</sup>

Ústavní soud se k problematice humanitárního azylu vyjádřil takto: „Na udělení azylu z humanitárního důvodu není právní nárok a správní uvážení ohledně posouzení případu hodného zvláštního zřetele se z přezkumné činnosti Ústavního soudu vymyká.“<sup>104</sup>

Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze azyl z humanitárních důvodů udělit pouze v případě hodném zvláštního zřetele. Není na něj právní nárok a posouzení důvodů žadatele je otázkou správního uvážení správního orgánu. V otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kriteria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.<sup>105</sup>

V souvislosti s důvody pro udělení azylu je nutno zmínit také § 90 azylového zákona, na základě kterého může ČR udělit cizinci azyl bez předchozího řízení, pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím UNHCR za podmínky dodržení zásady

---

<sup>102</sup> Jurníková, J. Povinnost tvrzení v řízení o azylu. Jurisprudence, 2004, č. 2, s. 40.

<sup>103</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, sp. Zn. Azs 105/2004 ( publ. pod číslem 375/2004 Sb. NSS).

<sup>104</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 11. 2002, č. ÚS 532/02.

<sup>105</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48.

spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Ženevské úmluvy. Toto ustanovení je konstruováno opět na základě správního uvážení, což znamená, že cizinec nemůže uplatňovat nárok na udělení azylu vůči ČR, i když jinak splňuje všechny podmínky uvedené v § 90 azylového zákona.<sup>106</sup>

Domnívám se, že institut humanitárního azylu je přínosný, jelikož vymezení podmínek pro udělení azylu v azylovém zákoně nezahrnuje všechny situace, kdy cizinec potřebuje poskytnout pomoc. Může se jednat, jak již bylo zmíněno výše, o vysoký věk osoby, její zdravotní stav či situaci v zemi, jejímž je občanem nebo kde měla své poslední bydliště, pokud jde o osobu bez státního občanství. Problém spatřuji v tom, že těmto osobám není dána možnost o humanitární azyl požádat a jeho udělení či neudělení závisí čistě na uvážení správního orgánu. Dle mého názoru tak dochází k situaci, kdy jej rozhodující správní orgán udělí pouze výjimečně. Samozřejmě pokud by existovala možnost požádat o humanitární azyl, je potřeba brát v úvahu otázku zneužívání tohoto institutu ze strany žadatelů o jeho udělení a případnou zahlcenost správních orgánů. Nemůžeme však předpokládat, že každý cizinec přichází s úmyslem zneužít tohoto institutu, jelikož jej k odchodu z jeho země donutily objektivní skutečnosti, proto spatřuji nezanedbatelný význam v tom, že je institut humanitárního azylu v našem azylovém zákoně zakotven.

---

<sup>106</sup> Jurníková, J. a kol. Správní právo—zvláštní část. 5. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 44-45.

## **9. PRÁVNÍ POSTAVENÍ ŽADATELŮ O AZYL**

### **9.1. Práva a povinnosti žadatele o azyl**

Práva a povinnosti žadatelů o azyl, jsou upraveny v zákoně o azylu, konkrétně v jeho hlavě VII. Dle ustanovení § 2 odst. 5 se žadatelem o azyl rozumí cizinec, který požádal Českou republiku o azyl, nebo cizinec, který podal žádost o udělení azylu v jiném členském státě Evropské unie, je-li Česká republika příslušná k jejímu posuzování. Postavení žadatele má po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a po dobu soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí ministerstva, má-li tato žaloba odkladný účinek.

### **9.2. Povinnost odevzdat cestovní doklad**

Dle ustanovení § 41 azylového zákona má cizinec při podání žádosti o azyl povinnost Ministerstvu vnitra odevzdat svůj cestovní doklad. Pokud cizinec pobývá na území ČR na základě povolení k pobytu, není potřeba, aby tato povinnost byla splněna. Postačí pouhé předložení tohoto dokladu. Cestovní doklad se odevzdává na dobu, po kterou trvá řízení o udělení mezinárodní ochrany. Pokud cizinec pobývá v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, ministerstvo cestovní doklad cizince předá policii za účelem ukončení pobytu cizince, pokud ten nepodal žalobu proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany či tato žaloba nemá odkladný účinek, nebo pokud cizinec nepodal kasační stížnost. Případě, kdy byl azyl udělen, ministerstvo cestovní doklad předá policii, aby jej uschovala po dobu jeho platnosti.

### **9.3. Průkaz žadatele o udělení azylu**

Ministerstvo vydá žadateli o udělení azylu průkaz žadatele o udělení azylu a to do tří dnů od prohlášení o mezinárodní ochraně. Pokud žádost byla podána v době výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody či v zařízení pro zajištění cizinců, ministerstvo žadateli vydá výše zmíněný průkaz nejpozději do tří dnů od příchodu žadatele do azylového zařízení.

Průkaz žadatele o azyl je dokladem, kterým se prokazuje totožnost jeho držitele. Do tohoto průkazu se zapisují údaje o totožnosti žadatele o udělení azylu, údaje o jeho státním občanství, místě ubytování a o uděleném vízu. Skutečnosti, které jsou v tomto průkaze uvedeny, nemusí tak jeho držitel prokazovat jiným způsobem, pokud tak nestanoví zvláštní právní předpis. Doba platnosti průkazu žadatele o udělení azylu se stanovuje shodně s dobou

platnosti víza za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany. Dobu platnosti průkazu žadatele o udělení azylu je možno opakovaně prodlužovat, přičemž k prodloužení doby platnosti, provedení změn nebo doplnění údajů zapisovaných do průkazu žadatele o udělení azylu je vyžadována osobní účast žadatele o udělení azylu, z důvodu hodného zvláštního zřetele může ministerstvo povolit výjimku.

Žadatel o udělení azylu má povinnost tímto průkazem prokazovat svou totožnost a jiné skutečnosti, které v něm jsou zapsané, chránit průkaz před poškozením, ztrátou, odcizením, zneužitím a pokud tyto situace nastanou, okamžitě je hlásit policii, odevzdat průkaz, který je neplatný a po skončení řízení odevzdat průkaz ministerstvu. Průkaz je neplatný, pokud uplynula lhůta jeho platnosti, pokud byla ohlášena jeho ztráta či odcizení, pokud držitel průkazu zemřel či byl prohlášen za mrtvého a pokud nabylo právní moci rozhodnutí ministerstva ve věci azylu nebo rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí ministerstva. V případě, kdy držitel průkazu podstatně změnil svou podobu nebo je průkaz natolik poškozen, že zápisy v něm jsou nečitelné či postrádají celistvost, či obsahuje neoprávněné změny a nesprávné údaje, ministerstvo rozhodne o jeho neplatnosti.

#### 9.4. Azylová střediska

Azylová střediska či azylová zařízení jsou zřizovány za účelem zajištění důstojných životních podmínek účastníku azylového řízení po dobu jeho průběhu. V azylových zařízeních je poskytováno bezplatně ubytování. Zákon o azylu upravuje azylová zařízení ve své hlavě XI. a rozděluje je do tří kategorií, přičemž jejich rozlišení spočívá v účelu, který plní. Jedná se o **přijímací střediska**<sup>107</sup>, **pobytová střediska**<sup>108</sup> a **integrační střediska**<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Slouží k ubytování cizinců, kteří jej nesmí opustit, a to po dobu, jenž je nutná pro provádění identifikačních úkonů a lékařské prohlídky, do doby udělení víza k pobytu do 90 dnů za účelem řízení o udělení mezinárodní ochrany a vydání průkazu žadatele o udělení mezinárodní ochrany, případně do ukončení karantény či jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví. Tento typ střediska je zřizován a provozován Ministerstvem vnitra ČR. Doba, kterou účastník řízení stráví v přijímacím středisku, by měla být zkrácena na minimum, proto by výše zmíněné důvody měly být prováděny bez zbytečných odkladů. Přijímací střediska se nacházejí v obci Vyšší Lhoty, v okrese Frýdek - Místek, na letišti Praha – Ruzyně a v záchytných zařízeních pro cizince – Balková, Frýdek – Místek, Velké Přílepy Poštovní a Bělá.

<sup>108</sup> Slouží k ubytování žadatelů o udělení mezinárodní ochrany až do okamžiku, kdy rozhodnutí o jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany nabyde právní moci. Jedná se o případy, kdy žadatelé nevyužijí práva na pobyt v soukromí. Provozovatelem tohoto zařízení je opět Ministerstvo vnitra ČR nebo pověřená právnická osoba. Tato střediska neposkytují pouze ubytování, ale v souvislosti s ním také další služby, jako např. stravu, kapesné či zdravotní péči. Pobytová střediska se nacházejí v obcích Zastávka u Brna, Červený Újezd, okres Teplice, Bělá pod Bezdězem, okres Mladá Boleslav, Havířov, Seč, okres Chrudim, Bruntál, Zbýšov, okres Brno – venkov, Stráž pod Ralskem, okres Česká Lípa a Kostelec nad Orlicí.

<sup>109</sup> Slouží k přechodnému ubytování azylantů ( osob, jimž byl v ČR udělen azyl ) a nacházejí se v Jaroměři, Zastávce u Brna, Krásné Lípě, Náchodě a Ústí nad Labem – Předlicích. Tato střediska jsou zařízeními Ministerstva vnitra provozována Správou uprchlických zařízení. V integračním azylovém středisku bydlí azylanti na základě smlouvy o ubytování a toto ubytování si hradí.

#### 9.4.1. Pobyt žadatele o azyl v azylových zařízeních

Cizinec, který žádá o udělení azylu a který je v azylovém zařízení hlášen k pobytu, má právo na *bezplatné poskytnutí ubytování, stravy, základních hygienických potřeb a na kapesné*. S ohledem na individuální potřeby žadatele o azyl a pro podporu bezkonfliktního soužití v azylových zařízeních, může ministerstvo zajistit také psychologické, zdravotní, sociální a jiné nezbytné služby a věci. Poskytování těchto služeb je režimově uspořádáno dle zón, v nichž jsou klienti ubytováni.

Žadatel o udělení azylu, který je hlášen k pobytu v azylovém zařízení, se *podílí na úhradě nákladů* za stravu a ubytování.<sup>110</sup> K tomuto účelu mohou být použity pouze ty finanční prostředky žadatele o udělení azylu, které převyšují částku jeho životního minima<sup>111</sup> a osob společně s ním posuzovaným.

Na základě ustanovení § 81 azylového zákona má cizinec ubytovaný v přijímacím či pobytovém středisku právo na bezplatné zajištění základního hygienického standardu, na zajištění stravy odpovídající zásadám správné výživy a zdravotnímu stavu cizince, na lůžko a skříňku na uložení osobních věcí, dále má cizinec právo přijímat balíčky a peníze, přijímat a odesílat písemná sdělení, má právo na nepřetržitý osmihodinový čas ke spánku a za podmínek stanovených azylovým zákonem může pobytové středisko opustit.

*Provozovatel* přijímacího či pobytového střediska má také *povinnost přihlédnout* ke specifickým potřebám žadatele o udělení azylu, pokud se jedná o nezletilou osobu bez doprovodu, osobu mladší 18 let, těhotnou ženu, osobu se zdravotním postižením, a také pokud jde o osobu, která byla mučena, znásilněna či byla podrobena jiným závažným formám násilí. V případě hodném zvláštního zřetele se může jednat také o jinou osobu.

Osoba ubytovaná v přijímacím nebo pobytovém středisku do tohoto střediska *nesmí* vnášet či v tomto středisku vyrábět, přechovávat a konzumovat alkohol a jiné návykové látky, vyrábět a přechovávat věci, které by mohly být použity k ohrožení bezpečnosti osob a majetku nebo které by svým množstvím nebo povahou mohly narušovat pořádek nebo škodit zdraví.<sup>112</sup>

Také se uplatňuje zákaz vnášení a přechovávání komunikačního zařízení do

---

<sup>110</sup> Dle ustanovení § 1 Vyhlášky č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty, úhrada za stravu poskytnutou v azylovém nebo integračním azylovém středisku činí 112 Kč na osobu na kalendářní den. Úhrada za ubytování pak činí 130 Kč na osobu za kalendářní den.

<sup>111</sup> Zákon č. 463/1991 Sb., o životním minimu, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>112</sup> Ustanovení § 81a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

přijímacího střediska. Zákaz držení elektronického komunikačního zařízení je odůvodňován snahou zamezit zneužívání mobilní komunikace k protiprávním činnostem. Osobně se domnívám, že toto opatření je příliš tvrdé a významným způsobem se může dotknout soukromého života žadatele o azyl, jelikož je jim znemožněn telefonický kontakt se svými příbuznými, a v neposlední řadě může mít toto opatření za následek také omezení právní pomoci apod.

Ustanovení § 48 azylového zákona ukládá žadateli o udělení azylu další povinnosti, které se vztahují k jeho pobytu v azylových zařízeních. Můžeme zmínit povinnost dodržovat ubytovací řád pro azylová zařízení, dodržovat hygienické předpisy v ubytovacích prostorách azylového zařízení a podílet se v prostorách azylového zařízení na udržování hygienického standardu stanoveného ubytovacím řádem, plnit v azylovém zařízení příkazy a pokyny policie nebo ministerstva a šetřit majetek azylového zařízení a ostatních ubytovaných.

V § 44 azylového zákona je vyjádřena zásada soužití rodiny, když je stanoveno právo žadatele o udělení azylu na ubytování v azylovém zařízení, v němž je hlášen k pobytu, společně s manželem, s příbuzným v pokolení přímém nebo s jinou osobou blízkou, pokud jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany a pokud s tím souhlasí.

Osobně se domnívám, že dlouhodobý život v pobytovém středisku může způsobit psychické problémy, jelikož tato zařízení jsou často odlehlá od měst a lidé v těchto zařízeních ubytování ztrácí schopnost sami si obstarat své potřeby, stávají se závislí na pomoci zvenčí. Z pohledu rodiny také ztrácí své tradiční role, např. otec živitel rodiny. Další nevýhodu spatřuji v tom, že pobyt v uprchlickém zařízení vyjde české daňové poplatníky na nezanedbatelnou částku. Z tohoto důvodu bych se přiklonila k řešení, aby žadatelům o azyl bylo umožněno pracovat dříve než po uplynutí jednoho roku. Přínosné by to bylo nejen ze stránky finanční, ale také z hlediska seberealizace žadatele o azyl. Nemohu však také opomenout přínos těchto zařízení, jelikož cizinec ve většině případů přichází z takových podmínek, že by sám nebyl schopen opatřit si bydlení.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z 16. prosince 1966 ve svém článku 11 stanoví, že smluvní strany uznávají právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek. Podobná ustanovení můžeme najít také v dalších mezinárodních dokumentech.<sup>113</sup> Nejvýznamnější mezinárodní dokument v oblasti

---

<sup>113</sup> Např. článek 25 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 stanoví, že každý má právo na životní úroveň přiměřenou zdraví a blahobytu jeho i jeho rodiny, čítajíc v to potravu, šatstvo, bydlení, lékařskou péči a nezbytné sociální služby.



uprchlictví představuje Ženevská úmluva, která se k otázce bydlení vyjadřuje pouze nekonkrétně a okrajově, když ve svém článku 21 stanoví: „Pokud jde o bydlení, smluvní státy, je-li tato oblast upravena zákony nebo předpisy nebo je předmětem kontroly veřejných úřadů, poskytnou uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území co nejpříznivější zacházení...“ Užitý výraz „je-li tato oblast upravena, tak poskytnou“ dává státům možnost rozhodnout se, zda tuto otázku vůbec ve svém právu upraví, přičemž povinnost jim vzniká teprve v okamžiku, kdy je tato oblast zákony upravena.

#### **9.4.2. Ubytování**

Žadatelé o udělení azylu mají k dispozici standardně vybavené pokoje s lůžkem a místem pro uložení osobních věcí. Středisko samozřejmě respektuje rodinné vazby či příslušnost k určité národnostní nebo náboženské komunitě. K dispozici je také adekvátně vybavená žehlárna s prádelnou, sušárny, kuchyňka s lednicí a vařičem.

#### **9.4.3. Stravování**

Žadatelé dostávají třikrát denně teplé jídlo, děti do 15 let navíc dostávají u snídaně a oběda svačiny. Od roku 2006 začalo v některých zařízeních fungovat samostatné vaření, které umožňuje žadatelům o udělení azylu samostatně si připravovat stravu. Tuto možnost vítám, jelikož umožňuje žadatelům o azyl vyplnit volný čas, především ženy se tak dostávají do své tradiční role a jistým způsobem se mohou zmenšit psychické problémy plynoucí z dlouhodobého pobytu v azylovém zařízení. Namísto stravy lze poskytnout finanční příspěvek na stravu ve výši, která odpovídá částce životního minima žadatele a osob s ním společně posuzovaným. Po dobu poskytování tohoto příspěvku se ovšem neposkytuje kapesné.

#### **9.4.4. Kapesné**

Žadatelé o udělení azylu, který je hlášen k pobytu v azylovém zařízení, se poskytují vedle ubytování, stravy a základních hygienických potřeb také kapesné. Kapesné se poskytuje pouze za dobu, kterou je žadatel přítomen v azylovém zařízení. Co se týká výše kapesného, stanoví jej ministerstvo vnitra vyhláškou na kalendářní den podle věku žadatele. V případech, kdy žadatel o udělení azylu je starší 18 let a v přijímacím či pobytovém středisku, v němž je ubytován, vykonává současně činnosti ve prospěch ostatních žadatelů o udělení azylu, které vedou k jednoduššímu přizpůsobení se na prostředí azylového zařízení a zároveň přispívají

k řádnému chodu tohoto zařízení a zlepšení vzájemného soužití, může obdržet zvýšené kapesné. Tyto činnosti je možno vykonávat nejvýše 12 hodin měsíčně a zvýšené kapesné může činit až dvojnásobek kapesného stanoveného vyhláškou ministerstva. Problematika kapesného je upravena v ustanovení § 42a zákona o azylu.

Žadateli o udělení azylu se poskytuje kapesné ve výši 16 Kč na kalendářní den. Výše kapesného je stanovena Vyhláškou č. 376/2005 Sb., kterou se stanoví výše úhrady za stravu a ubytování poskytnuté v azylovém zařízení, výše kapesného a termíny jeho výplaty.

S poskytováním kapesného žadatelům o azyl plně souhlasím, jelikož v azylovém zařízení jsou jim poskytovány pouze takové služby, jež mají uspokojit jejich základní potřeby, což považuji za nedostačující, a to především z toho důvodu, že žadatelé o azyl nemohou první rok svého pobytu v azylovém zařízení pracovat. Pokud již pracovat můžou, praxe je většinou taková, že tito lidé vykonávají ve velkém množství případů podřadné práce, za které dostávají minimální mzdu, proto jim kapesné alespoň částečně pomůže zvednout jejich životní úroveň.

#### **9.4.5. Zdravotní péče**

Od 1. září 2006 je vyžadováno po žadatelích o azyl, aby se oni sami, jejich děti narozené na území ČR, a cizinci, kterým bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu, a jejich děti narozené na území, pokud nemají příjmy ze zaměstnání či ze samostatné výdělečné činnosti, pojistili u Všeobecné zdravotní pojišťovny na základě přijetí zákona č. 350/2005 Sb., kterým se mění zákon o azylu. S účinností od 13. 10. 2005 došlo rovněž ke změně zákona o veřejném zdravotním pojištění.<sup>114</sup>

#### **9.4.6. Sociální služby**

Tyto služby jsou žadatelům poskytovány odborně vzdělaným personálem. Sociální pracovníci klientům pomáhají s adaptací na nové životní podmínky, což je dle mého názoru velmi důležité, jelikož žadatelé o azyl se ocitnou v naprosto novém prostředí, jejich finanční situace je ve většině případů špatná a svou zemi opouští často za vyhrocené situace, což může poznamenat jejich psychiku. Na prvním místě jejich činnost směřuje k úplnému, otevřenému a průběžnému informování klientů, přičemž cílem je umožnit jim základní orientaci v prostředí střediska. V případě, kdy se jedná o ohrožené skupiny žadatelů o azyl, poskytují specializovanou péči sociální pracovníci. V případě potřeby je klientům zprostředkováno

---

<sup>114</sup> Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

psychologické poradenství, jenž je zajišťováno smluvním psychologem Správy uprchlických zařízení Ministerstva vnitra a psychologem nevládní organizace.

### 9.5. Srovnání s Velkou Británií

Border and Immigration Agency, jenž spadá pod Ministerstvo vnitra Velké Británie, zhodnotí okolnosti příchodu do země a potřeby žadatele o azyl - tzv. „asylum seeker“. Pokud žadatel o azyl není schopen zabezpečit sebe ani svou rodinu v průběhu vyřizování žádosti o azyl, má právo požádat o poskytnutí finančních prostředků a ubytování. V případě, kdy cizinec nepožádá o udělení azylu do určité doby po svém příjezdu do Velké Británie, pomoc mu poskytnuta nebude. Výjimka se uplatní pouze v případě, kdy se vyskytne potřeba chránit práva stanovená v Evropské úmluvě o lidských právech (European Convention on Human Rights). Pokud žadatel o azyl splní všechny stanovené požadavky pro získání podpory, bude mu zajištěno přiměřené ubytování, a tzv. „case owner“<sup>115</sup> pro žadatele o azyl zařídí pobírání finančních prostředků z pošty umístěné nejbližší bydlišti žadatele. Tyto finanční prostředky slouží pro zajištění základních potřeb jako je jídlo, oblečení a hygienické potřeby. Jestliže žadatel o azyl nepožaduje ubytování, nýbrž potřebuje finanční prostředky pro zabezpečení svých základních potřeb, či naopak potřebuje ubytování, ale ne finanční prostředky, je možné tuto částečnou pomoc či podporu žadateli o azyl poskytnout. Žadateli o azyl jsou tedy stanoveny určité podmínky pro poskytnutí pomoci, které se žadatel musí zavázat plnit. V případě neplnění těchto podmínek existuje možnost pomoc a podporu zastavit.

Ubytovací zařízení a jeho umístění si žadatel o azyl nemá možnost zvolit, vhodné ubytování mu bude přiděleno. Žadatel o azyl má po dobu pobytu v přiděleném ubytovacím zařízení povinnost jej neopouštět, a to až do okamžiku, kdy mu výše zmíněný úřad vydá za tímto účelem povolení. V případě, kdy cizinec podá žádost o udělení azylu po svém příjezdu a splní podmínky pro přidělení ubytování, na první dva až tři týdny je ubytován v tzv. „initial accomodation“. Poté obvykle následuje přesun do tzv. „different housing“, jež je umístěno ve stejné oblasti, ve které je žadatelův „case owner“.<sup>116</sup>

Dle Nationality, Immigration and Asylum Act z roku 2002 Ministr vnitra může zařídit, aby v ubytovacích zařízeních bylo poskytováno jídlo a další základní potřeby, peníze, pomoc s transportem do zařízení a z něj, pomoc se zajišťováním zaměstnání, vzdělávání, zdravotnické služby, umožnění náboženských obřadů, a další potřeby, které Ministr považuje z nějakého důvodu za důležité. Výše zmíněný Akt také stanoví, že žadatel o azyl bez

<sup>115</sup> Osoba, která zařídí vše potřebné pro podání žádosti o azyl a také během vyřizování této žádosti.

<sup>116</sup> Více na <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/>

prostředků, jenž je závislý na pomoci příbuzných, kteří nejsou schopni mu ji poskytnout, či nemá příbuzné, má nárok na přiměřené ubytování, jídlo a základní potřeby.

### **9.6. Opouštění azylových zařízení**

Žadatel o udělení azylu hlášený k pobytu v pobytovém středisku může toto středisko opouštět na dobu nejdéle 10 dnů v kalendářním měsíci. Ministerstvo může povolit opuštění pobytového střediska na delší dobu, pokud to nebrání řádnému provádění azylového řízení. Žadatel o udělení azylu má povinnost ministerstvu opuštění tohoto střediska na dobu delší než 24 hodin písemně oznámit. V oznámení musí být uvedena adresa, kde se bude zdržovat, a délka pobytu mimo pobytové středisko. Pokud žadatel zamýšlí opustit pobytové středisko na dobu delší než 3 dny, pak má povinnost tuto skutečnost písemně oznámit ministerstvu nejméně 24 hodin před odchodem z pobytového střediska.

V případech, kdy oznámená nebo schválená délky opuštění pobytového střediska není dodržena, může být žadateli o udělení azylu pobytovým střediskem v souvislosti s možnostmi tohoto střediska zajištěna náhradní forma ubytování na dobu nezbytně nutnou.

### **9.7. Zákaz opustit azylové zařízení**

Žadatel o udělení azylu nesmí opustit přijímací středisko do provedení identifikačních údajů, do provedení lékařského vyšetření, jenž je zaměřeno na vyšetření, zda žadatel netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život či zdraví jiných osob, do doby udělení víza za účelem řízení o azylu a vydání průkazu žadatele o udělení azylu, a konečně do doby ukončení karantény či jiného opatření v souvislosti s ochranou veřejného zdraví. Žadatel o udělení azylu je tak povinen strpět sejmutí otisků prstů a pořízení obrazového záznamu, jež má za cíl zjistit nebo ověřit jeho totožnost. Žadatel o udělení azylu je povinen také strpět zdravotní prohlídku, pokud je to potřeba pro ochranu veřejného zdraví. Pokud je žadatel v přijímacím středisku na mezinárodním letišti, toto zařízení nesmí opustit ani po ukončení výše zmíněných úkonů.

Cizinec, kterému bylo řízení o udělení azylu zastaveno z důvodu nepřipustnosti jeho žádosti, nesmí opustit přijímací nebo pobytové středisko až do té doby, než bude dopraven do členského státu Evropské unie příslušného k posuzování žádosti o udělení azylu, s výjimkou opuštění za účelem vycestování z území.

Za opuštění azylového zařízení se nepovažuje takové opuštění, jehož účelem je poskytnutí neodkladné zdravotní péče nebo provedení lékařského vyšetření zaměřeného na zjištění, zda žadatel o udělení azylu netrpí chorobou ohrožující jeho život či zdraví nebo život

či zdraví jiných osob, pokud toto vyšetření zdravotní péči není možno uskutečnit v přijímacím středisku. Dále se za opuštění azylového zařízení nepovažuje opuštění za účelem účasti žadatele o udělení azylu na nařízeném jednání před orgánem veřejné moci. V tomto případě zabezpečí žadateli doprovod policii na žádost ministerstva.

### **9.8. Pobyt mimo pobytové středisko**

Právnícké nebo fyzické osoby, které žadatele o udělení mezinárodní ochrany pozvaly na území ČR, mají povinnost hradit náklady spojené s pobytem tohoto žadatele, pokud je hlášen k pobytu mimo pobytové středisko, s výjimkou nákladů na poskytování zdravotní péče v rozsahu zdravotní péče poskytované z veřejného pojištění.<sup>117</sup>

Pokud je žadatel o udělení mezinárodní ochrany hlášen k pobytu mimo pobytové středisko, náklady spojené s pobytem na našem území mu nehradí stát, nýbrž má povinnost hradit si je on sám. Výjimkou je zde zdravotní péče, na kterou má stejný nárok jako žadatel, jenž je ubytován v pobytovém středisku. Na jeho žádost, a s ohledem na prokázané majetkové a finanční poměry jeho samotného či jeho rodiny, mu však může být přiznán finanční příspěvek, a to až do určité poměrné výše částky životního minima na základě toho, zda je žadatel posuzován sám či s ostatními členy rodiny a roli hraje také počet členů rodiny. Finanční příspěvek vyplácí Ministerstvo vnitra v určeném azylovém zařízení a skládá se z příspěvku na zajištění výživy a ostatních základních potřeb, z příspěvku na dietní stravování a z příspěvku na zajištění nezbytných nákladů na domácnost. Finanční příspěvek se neposkytne cizinci, jenž pobývá na území ČR na základě povolení k pobytu uděleného dle cizineckého zákona.<sup>118</sup>

Finanční příspěvek pro žadatele o udělení mezinárodní ochrany hlášenému k pobytu mimo pobytové středisko upravuje ustanovení § 43 zákona o azylu. Toto ustanovení dále stanoví povinnost žadatele své finanční a majetkové poměry, popřípadě finanční a majetkové poměry své rodiny, uvést formou čestného prohlášení a doložit je všemi dostupnými prostředky. Také vyjmenovává případy, za kterých nelze finanční příspěvek poskytnout.

Na tomto místě bych uvedla rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z roku 2007: „...V daném případě navíc stěžovatel pobýval na území ČR mimo azylová zařízení, z čehož vyplývá povinnost hradit si náklady spojené s pobytem na území ČR z vlastních prostředků, s výjimkou zdravotní péče (§ 43 odst. 1 zákona o azylu) a krajský soud tak byl oprávněn

---

<sup>117</sup> Ustanovení § 55 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>118</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

stěžovatele vyzvat k prokázání, jakým způsobem a od koho získává prostředky na ubytování, stravu a oblečení..<sup>119</sup>

### **9.9. Přiznání finančních prostředků a další povinnosti žadatele o azyl**

Žadatel o udělení mezinárodní ochrany má povinnost přiznat finanční prostředky, které má k dispozici. V době, kdy pobývá v azylovém zařízení má také povinnost odevzdat věc, která ohrožuje život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, který je ubytován v přijímacím středisku, má dále povinen odevzdat elektronické komunikační zařízení.

Existuje-li důvodné podezření, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany nepřiznal finanční prostředky, které má k dispozici, neodevzdal věc ohrožující život či zdraví osob nebo alkohol a jinou návykovou látku a nebo skrývá něco, co je možno užít jako podklad pro vydání rozhodnutí (cestovní či jiný doklad), má povinnost strpět jednak osobní prohlídku a jednak prohlídku svých věcí. Žadatel o udělení mezinárodní ochrany, jenž je ubytován v přijímacím středisku, má povinnost strpět osobní prohlídku a prohlídku svých věcí i v případě, kdy je důvodné podezření, že neodevzdal elektronické komunikační zařízení.

Prohlídku provádí policie a to na žádost ministerstva v okamžiku příchodu cizince do přijímacího střediska nebo kdykoliv v průběhu pobytu v azylovém zařízení, pokud jsou zjištěny výše uvedené důvody. Pokud je při osobní prohlídce či prohlídce věcí nalezena věc, která ohrožuje život či zdraví osob, alkohol, jiná návyková látka nebo elektronické komunikační zařízení, policie ji odebere a spolu se seznamem těchto věcí je předá k úschově ministerstvu. O provedení osobní prohlídky se sepisuje záznam a vykonává ji osoba stejného pohlaví. V případě, kdy je při osobní prohlídce či prohlídce věcí nalezena věc, která může sloužit jako důkaz v řízení o udělení mezinárodní ochrany či při určování členského státu EU příslušného k udělení posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany, policie tuto věc odebere na dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany a předá ji ministerstvu.

### **9.10. Jiná práva a povinnosti žadatele o udělení azylu**

Žadatel o udělení azylu a jeho dítěti narozenému na území a také cizinci, kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu a jeho dítěti narozenému na území, se poskytuje na území ČR bezplatná zdravotní péče a to v rozsahu péče hrazené ze zdravotního pojištění a také zdravotní péče v souvislosti s nařízenou karanténou anebo jiným opatřením v souvislosti

---

<sup>119</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2007, č. j. 5 Azs 49/2007-55.

s ochranou veřejného zdraví. Náklady za poskytování zdravotní péče nese stát. Ustanovení § 88a azylového zákona ukládá žadateli o udělení mezinárodní ochrany povinnost oznámit do 15 dnů narození dítěte.

Ministerstvo vnitra má povinnost nezletilým žadatelům o udělení azylu, kteří plní povinnou školní docházku, zajistit školní potřeby. Žadatelé o udělení azylu mají umožněn přístup k základnímu, střednímu a vyššímu odbornému vzdělání za stejných podmínek jako občané ČR.

Z dalších práv můžeme zmínit právo žadatele o udělení azylu legálně pracovat bez nutnosti žádat o pracovní povolení, právo nechat se zastupovat během řízení, požádat o pomoc fyzickou či právnickou osobu zabývající se poskytováním pomoci uprchlíkům a v neposlední řadě nahlížet do svého spisu, který vede ministerstvo vnitra, a pořizovat si z něj výpis.

## 10. POSTAVENÍ NEZLETILÝCH ŽADATELŮ O AZYL

V mezinárodních kruzích se můžeme setkat s termínem „Unaccompanied Minors – děti bez doprovodu“. Jedná se o skupinu nezletilých dětí bez doprovodu rodičů či jiných zákonných zástupců, které se ocitly na území jiného státu mimo zemi svého původu. V českém azylovém zákoně je v ustanovení § 2 odst. 11 stanoveno, kdo se rozumí nezletilou osobou bez doprovodu. Nezletilou osobou bez doprovodu se tak „rozumí osoba mladší 18 let, která přicestuje na území bez doprovodu zletilé osoby odpovídající za ni podle právního řádu platného na území státu, jehož občanství osoba mladší 18 let má, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, na území státu jejího posledního bydliště, a to po takovou dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takovéto osoby; nezletilou osobou bez doprovodu se rozumí i osoba mladší 18 let, která byla ponechána bez doprovodu poté, co přicestovala na naše území“.<sup>120</sup> Úprava obsažená v právním řádu ČR tak koresponduje s definicí dítěte obsaženou v Úmluvě o právech dítěte, jenž dítětem rozumí každou lidskou bytost mladší osmnácti let, pokud dle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.

Cizinci, kteří jsou mladší 18 let, a kteří přicházejí do ČR v doprovodu jednoho či obou svých rodičů, a žádají o udělení azylu, procházejí procedurou o udělení azylu stejně jako všechny ostatní osoby, které v ČR projevíly úmysl požádat o udělení azylu, a to bez rozdílu věku.

Cizinci mladší 18 let však vzhledem k jejich nízkému věku nejsou způsobilí sami za sebe jednat a proto dochází k ustanovení zástupce této osobě ve správním řízení. V případě, kdy nezletilí žadatelé mají doprovod svých rodičů, problém může být vyřešen velmi jednoduše, jelikož se oni sami můžou ujmout funkce zástupce svého nezletilého dítěte. Problematictější situace nastává v případě, kdy se nezletilí žadatelé na našem území nacházejí bez doprovodu. Dle zákona o rodině je nezletilému cizinci, který se na území ČR nachází bez doprovodu, nejdříve ustanoven opatrovník „pro pobyt“ k ochraně zájmů nezletilého.<sup>121</sup> V ustanovení § 89 azylového zákona je pak stanoveno, že pokud je žadatelem o udělení azylu

---

<sup>120</sup> Ustanovení § 2 odst. 11 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>121</sup> Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.



nezletilá osoba bez doprovodu, je jí soudem k ochraně jejích práv a právem chráněných zájmů spojených s pobytem na území ustanoven opatrovník podle výše uvedeného zákona o rodině. Opatrovníka stanoví soud na podnět ministerstva předběžným opatřením. Pokud funkci opatrovníka nemůže vykonávat zletilý příbuzný nezletilé osoby, vykonává tuto funkci jiná vhodná fyzická či právnická osoba nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností podle místa, kde nezletilá osoba hlášena k pobytu.

Osoba opatrovníka by měla bez ohledu na své právní postavení zajistit, aby rozhodnutí týkající se azylového řízení či budoucnosti dítěte byla v jeho nejlepším zájmu. Tento obecně přijímaný princip je vyjádřen v několika mezinárodních instrumentech<sup>122</sup>. Na evropské úrovni přijal Výbor ministrů v roce 1997 rezoluci, v níž je zdůrazňována nutnost zajistit nezletilým osobám bez doprovodu právní poradenství a zastoupení, a to urychleně po jejich příchodu do hostitelské země<sup>123</sup>. Určení způsobů, jak toto zajistit, je ponecháno jednotlivým státům, tudíž praxe v jednotlivých evropských zemích se liší.

Podle dlouhodobé praxe byli opatrovníky „pro správní řízení“ ve smyslu § 92 zákona o azylu ministerstvem vnitra ustanovováni pracovníci nestátních neziskových organizací pracujících s uprchlíky a vedle toho podávalo ministerstvo vnitra návrh soudu na ustanovení opatrovníka „pro pobyt“ dle ustanovení § 89 zákona o azylu.<sup>124</sup> Do této praxe však zasáhla dvě usnesení Krajského soudu v Hradci Králové,<sup>125</sup> jenž dospěl k závěru, že opatrovník ustanovený správním orgánem není opatrovníkem, se kterým by se mělo v řízení jednat, ale že správní orgán měl ihned iniciovat ustanovení opatrovníka „pro pobyt“, a s tímto pak jednat v azylovém řízení. Je tak tedy nesporné, že azylový zákon obsahuje pro případy nezletilců bez doprovodu speciální úpravu týkající se ustanovení opatrovníka, obsaženou v již zmíněném § 89, oproti úpravě obecné, kterou představuje ustanovení § 32 správního řádu<sup>126</sup>, jenž stanoví, že opatrovník bude správním orgánem ustanoven osobě, která nemá procesní způsobilost, pokud jí již nebyl ustanoven dle zvláštního zákona. V těchto případech má tedy dle zásady *lex specialis derogat generali* přednost norma speciální a správní orgán proto musí při ustanovení opatrovníka postupovat dle patřičných ustanovení azylového zákona.

Tato změna je logická, ovšem v praktickém důsledku představuje významná omezení ochrany práv nezletilých žadatelů o azyl. Ministerstvo vnitra nyní po zjištění, že žádost byla

---

<sup>122</sup> Např. Rezoluce Rady Evropské unie č. 97/C 221/03, o nedoprovázených nezletilcích, kteří jsou příslušníky třetích zemí, dále Směrnice Rady 2003/9/EC z roku 2003.

<sup>123</sup> Resolution of Unaccompanied Minors 1997.

<sup>124</sup> Dlabáčková, K. Problematické momenty vnitrostátní legislativy z pohledu procedurální směrnice. In Jílek, D. Společný evropský azylový systém: procedurální směrnice, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 202.

<sup>125</sup> Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. 30 Az 89/2003. Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 20. 2. 2004, sp. zn. 30 Az 77/2003.

<sup>126</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

podána nezletilým bez doprovodu, podává soudu návrh na ustanovení opatrovníka pro pobyt, kterým navrhuje Orgán sociálně právní ochrany dětí. Zákon o azylu, ani zákon o sociálně právní ochraně dětí<sup>127</sup>, bohužel ani jiný zákon, který by mohl být podpůrně využit, neobsahuje výčet práv a povinností, které opatrovník pro pobyt má. Orgány sociálně právní ochrany dětí se tak brání funkci opatrovníka ve správním řízení o azylu vykonávat, omezují se pouze na některé úkony, např. přítomnost při pohovorech. Funkce, které by měl řádný opatrovník vykonávat, pak plní ti, kteří byli „pro nadbytečnost“ zrušeni, tedy pracovníci nevládních organizací, kteří nezletilé navštěvují a poskytují jim poradenství a pomoc v průběhu azylového řízení. Vzhledem k tomu, že jejich ustanovení opatrovníkem zaniká záhy poté, co je ustanoven opatrovník „pro pobyt“, nemají tak žádné oficiální povinnosti, ale ani žádná práva, tj. nahlížet do spisu, hovořit s nezletilým o samotě atd.

V souvislosti s výše uvedenou problematikou bych zmínila také ustanovení § 16 odst. 4 azylového zákona, které významně posiluje ochranu nezletilého žadatele o udělení mezinárodní ochrany, když stanoví, že nezletilé osobě bez doprovodu nelze žádost zamítnout jako zjevně neodůvodněnou.

Dalším zákonem, který obsahuje právní úpravu ustanovování opatrovníka nezletilým cizincům, je zákon o pobytu cizinců<sup>128</sup>. Vzhledem k tomu, že právní způsobilost cizinců pro účely řízení dle tohoto zákona je stanovena 15. rokem věku<sup>129</sup>, lze nezletilci staršímu 15 let uložit správní vyhoštění a v souvislosti s tím jej i zajistit. Pokud se jedná o nezletilého bez doprovodu, ukládá zákon o pobytu cizinců policii povinnost ustanovit takové osobě v případě zajištění opatrovníka. V praxi jsou těmito opatrovníky ustanovováni pracovníci neziskových organizací. Opatrovník však často není ustanoven a tudíž ani přítomen u důležitých úkonů jako je předání rozhodnutí o zajištění apod. tato praxe tak způsobuje, že nezletilcům může marně uplynout lhůta pro podání odvolání proti vyhoštění a stejně tak lhůta k projevení úmyslu požádat o azyl v ČR. V rozhodné době jim tak není k dispozici osoba, jenž by kvalifikovaně hájila jejich zájmy.

V souvislosti s touto problematikou bych zmínila rozhodnutí Vrchního soudu, který uvedl, že „pokud je návrh na zahájení řízení o udělení azylu podán rodičem i jménem jeho nezletilého dítěte, musí být o návrhu nezletilého dítěte rozhodnuto samostatným výrokem v tom smyslu, že azyl se nezletilému buď uděluje, nebo neuděluje. Formulace výroku, že výrok rozhodnutí ohledně rodiče nezletilého dítěte se vztahuje i na nezletilé dítě, neodpovídá

---

<sup>127</sup> Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně - právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>128</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> Na nevhodnost rozdílného stanovení způsobilosti k právním úkonům zákonem o pobytu cizinců (15 let) a zákonem o azylu (18 let) poukazuje řada nevládních organizací.

zákonu o azylu“.<sup>130</sup>

### **10.1. Biologický věk nezletilých bez doprovodu**

Tuto problematiku bych ráda zmínila z toho důvodu, že naprostá většina nezletilých bez doprovodu přichází do ČR bez jakýchkoliv dokladů a svou totožnost uvádí jen na základě čestného prohlášení. Mnoho také přichází s pomocí převaděčů, od kterých dostanou případně falešné doklady. V ČR nedochází k masivnímu ověřování věku u lidí, kteří se prohlašují za nezletilé z důvodu finanční náročnosti lékařských vyšetření a jejich značné nespolehlivosti. Pro náš právní řád je tedy dostačující předložení dokladu či čestné prohlášení.

Pro srovnání uvádím situaci ve Velké Británii. V případě, že Imigrační a naturalizační úřad ( dále jen „IND“ ) nesouhlasí s věkem, který dítě uvedlo, neboť vypadá dospěleji a vše nasvědčuje tomu, že je starší než tvrdí, IND s takovou osobou jedná jako s dospělým žadatelem o azyl až do doby, dokud nejsou k dispozici relevantní doklady, které by prokazovaly skutečný věk osoby, či dokud není provedena lékařská prohlídka, která prokáže udávaný věk.

### **10.2. Péče o nezletilé**

Systém péče o nezletilé cizince bez doprovodu doznal zásadních změn v roce 2004. Byl otevřen Diagnostický ústav pro děti – cizince<sup>131</sup> a v září stejného roku návazné zařízení Dětský domov se školou a Výchovný ústav<sup>132</sup>. Obě tato zařízení jsou součástí Zařízení pro děti – cizince, které spadá pod Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Do této doby byli nezletilí žadatelé umísťováni do Pobytového střediska Ministerstva vnitra ČR pro žadatele o azyl, spravovaného Správou uprchlických zařízení<sup>133</sup>. Velká část nezletilých žadatelů byla umísťována rovněž do Zařízení pro zajištění cizinců ve Velkých Přílepech, spadající pod správu Policie ČR. Fungování zařízení založených v roce 2004 je upraveno zejména zákonem č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, a prováděcí vyhláškou č. 334/2003 Sb., kterou se upravují podrobnosti výkonu ústavní výchovy a

---

<sup>130</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 2002, č. j. 6 A 787/2000-20.

<sup>131</sup> V Praze – Hájích.

<sup>132</sup> Ve Vestci u Příbrami.

<sup>133</sup> Konkrétně do Pobytového střediska Kostelec nad Orlicí.

ochranné výchovy ve školských zařízeních.

## 11. ZÁVĚR

Problematika azylu a migrace je velmi obsáhlá, proto nebylo možno věnovat se jí v mé práci v celé její šíři. Pro pochopení institutu azylu jsem považovala za nezbytné uvést jeho historický vývoj, mezinárodní souvislosti a úpravu v rámci Evropské unie, jelikož jsme od roku 2004 jejím členem, a právo EU mělo a má na naši právní úpravu nemalý vliv.

V České republice je azyl poměrně mladým institutem, jelikož jeho vývoj u nás započal teprve v 90. letech minulého století, a mám odvahu tvrdit, že byl poměrně hektický. Právní úprava vycházela především z Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a z právních řádů jiných demokratických států, které s touto problematikou měly již větší zkušenosti. Zákon o uprchlících, jenž představoval první zákon zabývající se otázkou uprchlíků, obsahoval spoustu nedostatků, které bylo potřeba odstranit.

Základem pro komplexní systém azylové politiky a péče o uprchlíky opírající se o pevně daný institucionální a právní rámec se stal zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Tento zákon odstranil nejzávažnější nedostatky uprchlického zákona, započal etapu postupného přibližování se právním úpravám vyspělých demokratických států, a v neposlední řadě počítal s harmonizací otázky uprchlictví dle základních principů členských států EU.

Zákon o azylu byl do dnešní doby několikrát novelizován, přičemž pouze za dobu trvání zpracovávání mé práce vešla v účinnost poslední, a ze strany odborné veřejnosti a organizací zabývajících se uprchlíky, velmi kritizovaná novela č. 379/2007 Sb.

Za základní normu dnešního mezinárodního uprchlického práva můžeme považovat zásadu non-refoulement, jenž stanoví závazek států nenavrátit osobu žádající o ochranu do zemí, kde by byla vystavena nebezpečí závažného porušení lidských práv. Tato zásada je provedena ustanovením § 91 azylového zákona.

Velká většina problémů české azylové politiky vyplývá ze skutečnosti, že o udělení či neudělení azylu nerozhoduje nezávislý tribunál, nýbrž správní orgán podléhající vládě – výkonné moci. V podstatě tak plní politické představy a zadání vlády. Přestože v České republice existuje velké množství organizací poskytujících uprchlíkům právní a sociální pomoc, můžeme říci, že jejich vliv je „nevýznamný“, neboť skutečným pánem jsou úředníci

z Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra.

Problematickou se mi jeví také restriktivní azylová politika, jejímž následkem je nízký počet udělených azylů či jiných forem právní ochrany. Zodpovědné orgány vysvětlují malé procento úspěšnosti specifickou skladbou žadatelů. Tento argument však nemůže obstát, jelikož statistiky hovoří jinak.

Pokud se týká vývoje azylové politiky v rámci sjednocené Evropy, není příliš uspokojivý, jelikož konstrukce společné imigrační politiky na úrovni EU vede především k zabránění uprchlíkům dostat se do Evropy.

Azylové řízení je specifickým druhem řízení, jež se svou povahou v nemalé míře liší od obecného správního soudnictví. Azylové řízení by mělo být rychlé, účinné a spravedlivé. Účelem je rozhodnout o právním postavení žadatele o azyl co nejdříve a přitom zabezpečit zachování jeho práv garantovaných mu jak vnitrostátním, tak mezinárodním právem.

V azylovém řízení proti sobě stojí dva protichůdné zájmy, a to rychlost řízení a zamezení zneužívání institutu azylu na straně jedné, a závazek nevystavovat žadatele o azyl riziku ohrožení života v zemi jeho původu a dodržování norem mezinárodního a evropského práva na straně druhé.

Postavení uprchlíka je nejisté, jelikož Česká republika se snaží vyhovět obecnému evropskému trendu zpřísnit podmínky integrace cizinců, motivované především ekonomickými důvody, a také evropskému procesu vytváření nadnárodního mechanismu, jenž je představován především jednotnou vízovou politikou a tzv. neadmisními dohodami.

Za důležité považuji zajistit větší informovanost společnosti o problematice uprchlíků a cizinců. To především z toho důvodu, aby byly odstraněny alespoň částečně předsudky a xenofobní tendence veřejného mínění.

Azylové právo v České republice je právem velmi mladým, ovšem nepopíratelně dynamickým, o čemž svědčí množství změn právní úpravy této problematiky. Nejvýznamnější změny jsou spojeny se vstupem České republiky do EU a s tím požadovanou nutností harmonizace našeho práva s právem Společenství. Institut azylu čeká ještě dlouhý vývoj, jelikož současná právní úprava této oblasti není ideální, a bude jistě zajímavé v budoucnu sledovat, jak se s tímto problémem náš stát vypořádá.

## **12. RESUME**

Migration means any movement by humans from one locality to another. Humans are known to have migrated extensively throughout history and prehistory. The movement of populations in modern times has continued under the form of both voluntary migration within one's region, country, or beyond, and involuntary migration. Human migration taken place at all times and in the greatest variety of circumstances.

A right of asylum or political asylum is an ancient judicial notion under which a person persecuted for political opinions or religious beliefs in his/her own country may be protected by another sovereign authority – a foreign country or Church sanctuaries. Political asylum should not be mistaken with modern refugee law - rather deals with massive influx of population.

A refugee is in ordinary conversation someone fleeing a range of human rights abuses or other problems. The definition of refugee is much narrower in legal terms. Under the 1951 Geneva Convention a refugee is a person who is outside country of his/her own and has a well - founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. The Geneva Convention also include the principle of non refoulement – no signatory state expels or returns a refugee to any country where they face persecution. Even if a person does not qualify under the refugee definition, states still have a duty not to return individuals in breach of their other international obligations – e. g. European Convention on Human Rights.

Refugee was defined as a legal group in response to the large numbers of people fleeing Eastern Europe following World War II. The lead international agency coordinating refugee protection is the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) headquartered in Geneva, Switzerland. This agency is mandated to lead and coordinate international action to protect refugees and resolve refugee problems worldwide. Its primary purpose is to safeguard the rights and well-being of refugees.

Refugees are a subgroup of the broader category of displaced persons (a person who has been forced to leave his or her native place, a phenomenon known as forced migration). Environmental refugees are not included in the definition of refugee under international law,

as well as internally displaced people (people forced to flee their homes but who, unlike refugees, remain within their country's borders).

Treatment of refugees is an important aspect of immigration policy. An immigration policy is any policy of a state that deals with the transit of persons across its borders, but especially those that intend to work and to remain in the country.

Even if the migration is an international phenomenon we can not forget fact that states are sovereign unions with right to determinate by themselves whether a person is a refugee or not. Immigration policy traditionally fell within the exclusive authority particular states. In the 20<sup>th</sup> century tendencies to help refugees have got over to global level. The situation eventuate in limitation of state discretion in immigration policy because of necessity to carry out the international obligations.

The Czech legal regulation on asylum and refugees – the Asylum law – is a specialized part of the administrative law. Czech Republic had to deal with this problem from the beginning of 1990's.

On 26 November 1991 the Federal Republic of Czechoslovakia ratified the 1951 Geneva Convention, and its Protocol of 1967 and in August 1993 the Convention entered into force upon its publication as Law 208/93 in the collection of laws. Primarily the Article 43 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which is a part of the Constitution of the Czech Republic and refers to the duty of the Czech Republic to grant asylum to foreigners persecuted for validation of political rights and freedoms, represents the primary guarantee in Czech juridical system.

In 1990 Czechoslovakia adopted a new law on refugees, No. 498/1990 Coll., which established the foundation for the country's new asylum policy. After the split of the Federation, the Czech Republic re-enacted its accession to the 1951 Convention and 1967 Protocol as well as the law on refugees. This legislation lasted nine years with two amendments, although the regulation was rather brief and fragmentary.

The Czech Republic is obliged to review every application for granting international protection submitted by a foreign country citizen or a person without citizenship, and to provide such persons with the fulfillment of basic life needs during reviewing an application. The asylum and migration policy is in the competence of the Ministry of Interior of the Czech Republic and its bodies – Division of the Asylum and Migration Policy, Police of the Czech Republic – the Alien and Border Police Services and Refugee Facility Administration of the Ministry of the Interior of the Czech Republic.

The Czech key legal regulation on asylum and refugees is the Asylum Act (Act No. 325/1999 Coll., on Asylum and Amendment to Act No. 283/1991 Coll., On the Police of the Czech Republic as amended in later versions) which replaced Act No. 498/1990 Coll. on Refugees. Contrary to the previous legislation the Asylum Act explicitly defines the role of the UNHCR in the asylum procedure.

The course of asylum procedure is regulated by the Asylum Act. This procedure starts when the foreigner makes a foreigner's statement on the territory of the Czech Republic, apparently showing the foreigner's intention to request asylum. The statement can be made to the Police at a border crossing, reception centre, the Department of Alien and Border Police when a person arrives voluntarily, a detention centre for foreigners, or to the Ministry of the Interior if the person is hospitalized, or in prison. Immediately after the foreigner's statement there are certain duties for the foreigner that he/she has to follow.

The asylum procedure itself starts with the submission of a field application for refugee status that has a prescribed form.

According to Section 12 of the asylum law refugee status in the Czech Republic may be granted if the foreigner is persecuted for exercising his political rights and liberties or is afraid of persecution as defined by the Geneva Convention.

Since 2001 the Czech authorities can also grant asylum for humanitarian reasons. The humanitarian asylum is usually granted to persons who are severely handicapped or vulnerable for different reasons. These persons enjoy the same rights as refugees. Asylum can also be granted to members of a refugee's family for a purpose of family reunification.

Czech Republic became a member of European Union in 2004 and this fact has evoked far - reaching consequences to regulation on asylum and refugees. EU countries are working to create a Common Asylum System by 2010. This system should be built on shared human rights values. It must ensure that no matter where a person applies for asylum in the EU they will receive the correct decision on their claim. Czech asylum and immigration legislation is very much harmonized with EU legislation – which is a must. It is Czech Republic's obligation to harmonize its law with EU directives and regulations. The EU membership has made all the migratory and integration issues more complex, especially since migration policies and practices still developing.



## 13. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### KNIŽNÍ DÍLA, STUDIE, PŘÍRUČKY

- ČAPEK, J. *Právníký slovník evropské ochrany lidských práv*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství ORAC, 2002.
- ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997.
- ČLOVĚK V TÍSNI. *Uprchlíkem v Česku*. Praha: Člověk v tísni ve spolupráci s Open Society Fund, 2004. [ citováno 1. 3. 2008 ] Dostupný z <http://www.migraceonline.cz/>.
- FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2003.
- FIALA, J., MATES, P., NOVÝ, K., PRŮCHA, P., STEINICHOVÁ, L. *Malá právníká encyklopedie*. 5. doplněné a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, 2004.
- HATHWAY, J. C. *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1996.
- JÍLEK, D., CHUTNÁ, M. *Vybrané prameny k ochraně lidských práv*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1992.
- JÍLEK, D. a kolektiv. *Společný evropský azylový systém: Procedurální směrnice*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006.
- JURNÍKOVÁ, J. a kolektiv. *Správní právo – Zvláštní část*. 5. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004.
- MACHALOVÁ, T. a kolektiv. *Lidská práva proti rasismu*. 1. vydání. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2001.
- MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Ústavní soudnictví a lidská práva (Předpisy, dokumenty, komentáře a poznámky)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství Hugo Tritia, 1994.
- PIKNA, B. *Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní*

*a justiční spolupráce*). 4. dopracované, konsolidované vydání. Praha: Linde Praha, 2007.

- PIKNA, B. *Evropská unie vnitřní a vnější bezpečnost a ochrana základních práv (na pozadí boje s mezinárodním terorismem)*. Praha: Linde Praha, 2002.
- POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část. 5.*, doplněné a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2006.
- PRŮCHA, P., POMAHAČ, R. *Lexikon – Správní právo*. 1. vydání. Ostrava: Nakladatelství Jiří Motloch – Sagit, 2002.
- SEIDL – HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*. Přeložili Pauknerová, M., Jelínková, M., Liška, S., Nocarová, Z., Skála, M., Smolek, M., Šimka, K., Vaške, V. 3. vydání. Praha: Kodex Bohemia, 2006.
- SKULOVÁ, S. a kolektiv. *Správní právo - zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1999.
- SUDRE, F. *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*. Přeložil Jiří Malenovský. 2. upravené a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997.
- ŠIŠKOVÁ, N. *Evropská unijní ochrana lidských práv (Charta a další instrumenty ochrany lidských práv EU)*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, 2001.
- ŠIŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha: Nakladatelství ASPI Publishing, 2003.
- ŠTURMA, P. *Úvod do evropského práva ochrany lidských práv*. 1. vydání. Praha: Karolinum Praha, 1994.
- ŠTURMA, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 2. doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.
- UNHCR – Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. *Příručka k postupům a kritériím pro určování právního postavení uprchlíků*. Doplněné vydání, Ženeva: UNHCR, 1992.

## ČLÁNKY

- BARŠOVÁ, A., „*Dublin II“ a omezení svobody žadatele o azyl*. Příspěvek přednesený na semináři Systémové problémy azylové a cizinecké legislativy v ČR a dopady vstupu České republiky do EU, Brno, 2004. [citováno 7. 3. 2008] Dostupný z: <http://migraceonline.cz/>.
- BARŠOVÁ, A. *Evropa potřebuje přistěhovalce*. Evropská komise vydala „zelenou knihu“ o ekonomické migraci. 2005. [citováno 9. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.

- BOBEK, M., MOLEK, P. *Nepřijatelná nepřijatelnost ve věcech azylových, srovnávací pohled*. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 205-215.
- BRUFF, I. *Migranti nejsou proměnné: kritika literatury o migraci a souvisejícího politického vývoje*. 2007. [citováno 9. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>
- BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. *K novele azylového zákona*. Poradna pro uprchlíky, 2005. [citováno 5. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>
- BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. *Dopad kvalifikační směrnice do české legislativy*. Multikulturní centrum Praha, 2005. [citováno 9. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- BURDOVÁ HRADEČNÁ, P. *Vyhodíme je z kola ven – stanovisko Poradny pro uprchlíky k chystané novele azylového zákona*. Poradna pro uprchlíky, 2006. [citováno 10. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- ČEJKA, P. *Stanovisko SOZE k nařízení Rady EU č. 343/2003, přijaté dne 18. 2. 2003, stanovící kritéria a postupy pro určení členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom ze členských států příslušníkem třetího státu*. Sdružení občanů zabývajících se emigranty, 2004. [citováno 10. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- ČIŽINSKÝ, P. *Větší důraz na bezpečnostní aspekty v Evropské unii. Haagský program vytyčuje další cíle EU v budování „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“*. Multikulturní centrum Praha, 2005 [citováno 7. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- ČIŽINSKÝ, P. *Novela zákona o azylu č. 165/2006 Sb. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva*, 2006. [citováno 4. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- HEJNÁ, B. *Kdo by měl být opatrovníkem nezletilých žadatelů?* Poradna pro uprchlíky, 2005. [citováno 16. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>
- HNÍZDO, D. *Směrnice 2003/86 – slučování rodin v EU*. 2003. [citováno 13. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- JANŮ, I., ROZUMEK, M. *Azylové právo ES. Pohled a role nevládních organizací*. 2005. [citováno 10. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- JELÍNKOVÁ, R., HONUSKOVÁ, V. *Cizinci a aktuální problémy s nerespektováním statusových práv, jejichž zdrojem jsou rodinné vztahy*. Správní právo, 2003, č. 6, s. 327-333.
- JÍLEK, D., KLEČKOVÁ, R., KOSAŘ, D., TOMISOVÁ, M. *Stanovisko odborné skupiny z katedry mezinárodního a evropského práva PrF MU v Brně k vládnímu návrhu novely*

*zákona o azylu a Policii ČR*. PrF MU v Brně, 2005. [citováno 5. 3. 2008]. Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.

- JURNÍKOVÁ, J. *Problematika přiznání statusu uprchlíka z hlediska českého právního řádu*. Správní právo, 2000, č. 1, s. 6-29
- JURNÍKOVÁ, J. *Novela azylového zákona přináší zpřísnění podmínek*. Právní zpravodaj, s. 7-8
- JURNÍKOVÁ, J. *Institut zastavení řízení z pohledu řízení ve věci azylu*. Soudní rozhledy, 2001, č. 11, s. 377-380
- JURNÍKOVÁ, J. *Povinnost tvrzení v řízení o azylu*. Jurisprudence, 2004, č. 2, s. 37-40
- JURNÍKOVÁ, J. *Změny v právní úpravě institutu azylu*. Správní právo, 2001, č. 3, s. 129-144
- KOPULETÁ, G., NOVÁKOVÁ, P. *Postavení nezletilých žadatelů o azyl a nezletilých cizinců bez doprovodu zákonných zástupců na území České republiky*. Publikace v rámci projektu „Nezletilí bez doprovodu“, OPU, 2005. [citováno 14. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- KOSAŘ, D. *Diskusní příspěvek k aplikaci překážek vycestování při rozhodování podle ustanovení § 15 zákona o azylu*. Správní právo, 2006, č. 1, s. 55-64.
- KOSAŘ, D. *Směrnice o azylovém řízení*. 2005. O migraci ve střední a východní Evropě. [citováno 8. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- KUČERA, L. *Vybrané změny zákona o pobytu cizinců, zákona o azylu a některých dalších zákonů*. 2007. [citováno 5. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- MOLEK, P. *Judikatura Nejvyššího správního soudu: věci azylové II*. Soudní rozhledy, 2006, č. 6, s. 215-223.
- MOLEK, P. *Soudní přezkum humanitárního azylu*. Multikulturální centrum Praha, 2005. [citováno 13. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- NAVRÁTIL, P. *Stanovisko SOZE k některým aspektům rozhodovací praxe krajských soudů týkající se žalob proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech azylu podaných ve smyslu § 32 odst. 1 zákona o azylu*. Sdružení občanů zabývajících se emigranty, 2003. [citováno 15. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- ROZUMEK, M. *Evropská unie chce zastavit uprchlíky*. Multikulturální centrum Praha, 2004. [citováno 9. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- SEMIÁNOVÁ, Z., JURMAN, M. *Diskusní příspěvek k aplikaci překážek vycestování při rozhodování dle ustanovení § 15 zákona o azylu*. Správní právo, 2005, č. 3, s. 199-204

- SEMIÁNOVÁ, Z. *Diskusní příspěvek k ustanovení § 9 zákona o azylu*. Správní právo, 2004, č. 4, s. 203-207.
- SZCZEPANIKOVÁ, A. *Rodinná migrace*. Jeden z pěti příspěvků od autorů Migračního manifestu přednesených na jeho prezentaci, 2007. [citováno 10. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- VALENTOVÁ, E. *Když Schengenu neznamena jenom svobodu pohybu*. 2007. [citováno 9. 3. 2008] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.
- VĚTROVSKÝ, J. *Sporné body novely zákona o azylu*. Organizace pro pomoc uprchlíkům, 2007. [citováno 5. 3. 2007] Dostupný z: <http://www.migraceonline.cz/>.

## JUDIKATURA

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 11. 2002, č. ÚS 532/02.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2007, č. j. 5 Azs 49/2007-55.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 5 Azs 202/2004 (publ. pod č. 422/2005 Sb. NSS)
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2005, sp. zn. 4 Azs 377/2004.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 2. března 2005, č. j., 4 Azs 271/2004.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004, č. j. 5 Azs 45/2003.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 1. listopadu 2007, č. j. 7 Azs 65/2007-47.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2004, č. j. 5 Azs 63/2004 (publ. pod č. 364/2004 Sb. NSS).
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z 25. ledna 2006, č. j. 4 Azs 242/2005-45.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5.2.2004, č. j. 3 Azs 1/2004.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2005, č. j. 7Azs 264/2004-61.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, sp. Zn. Azs 105/2004 ( publ. pod číslem 375/2004 Sb. NSS).
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003-48.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 4. 12. 2001, č. j. 5 A 516/99-54.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 30. 4. 2002, č. j. 6 A 709/2001-21.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 7. 10. 2002, č. j. 6 A 512/95-68.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 30. 9. 1999, č. j. 6 A 514/98-29.
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 1997, č. j. 6 A 516/95.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 20. 11. 2001, č. j. 5 A 701/2000-34.

- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 5. 2002, č. j. 6 A 787/2000-20.
- Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. října 2001, sp. zn. 7 A 754/2000.
- Rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 29. 1. 2002, č.j.5 A 746/2000-31.
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. října 2003, č. j. 10 Az 98/2003-32.
- Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. května 2003, č. j. 28 Az 75/2003-28.
- Rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. 30 Az 89/2003.
- Rozhodnutí Krajského soudu Hradec Králové ze dne 20. 2. 2004, sp. zn. 30 Az 77/2003.
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. října 2003, č. j. 10 Az 98/2003-32.
- Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. října 2003, č. j. 10 Az 102/2003-25.
- Krchňák v. Secretary of State for the Home Department, Application No. HX/55023/2002 ze 17. 5. 2004.

## **PRÁVNÍ PŘEDPISY**

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
- Zákon č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Nationality, Immigration and Asylum Act 2002
- Úmluva OSN o právním postavení uprchlíků ze dne 28. 7. 1951, Ženeva, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.
- Úmluva týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství ze dne 15. června 1990 („Dublinská úmluva“)
- Úmluva o právech dítěte ze dne 20. listopadu 1989, sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.
- Smlouva o založení Evropského společenství (Celex 11957E), ve znění změn provedených smlouvami uveřejněnými v Ústředním věstníku Evropské unie 152
- Směrnice Rady (ES) 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004, o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany – tzv. Kvalifikační směrnice
- Směrnice Rady (ES) 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003 kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl
- Směrnice Rady (ES) 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka – tzv. Procedurální směrnice
- Směrnice Rady (ES) 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny
- Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států
- Nařízení Rady ES č. 343/2003 z 18. února 2003, kterým se stanovují kritéria a mechanismy pro určení odpovědnosti členského státu za posouzení žádosti o poskytnutí azylu podané státním příslušníkem třetí země v jednom z členských států Evropských společenství
- Protokol o poskytování azylu státním příslušníkům členských států, C 310/362 Úřední věstník Evropské unie

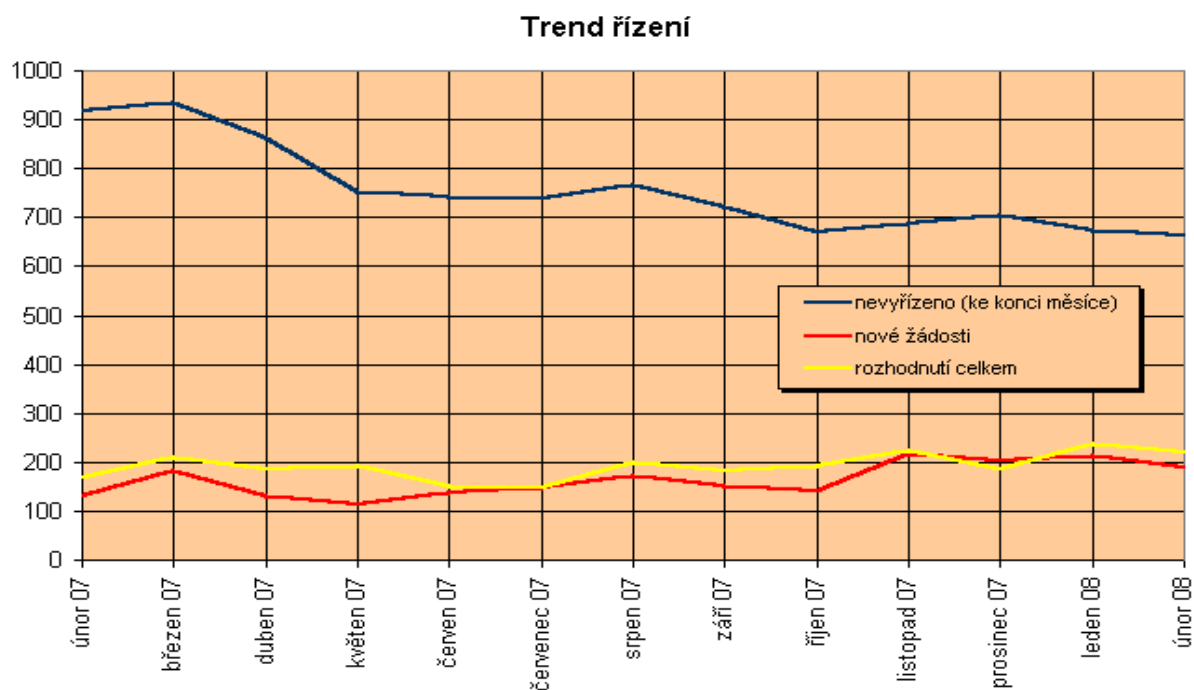
- Rezoluce Rady ES ze dne 20. června 1995 o minimálních zárukách pro azylové řízení.

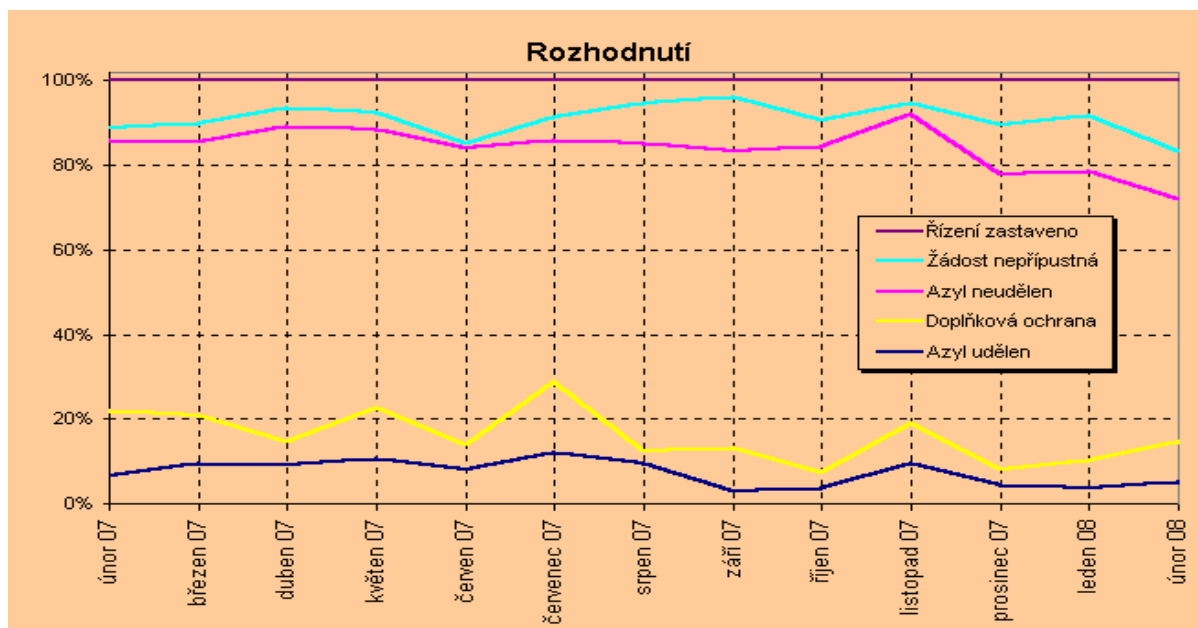
## OSTATNÍ ZDROJE

- <http://www.icm.cz/> [citováno 10. 3. 2008]
- <http://nno.ecn.cz/> [citováno 8. 3. 2008]
- <http://www.diskriminace.info/do-uvod/> [citováno 14. 3. 2008]
- <http://www.nssoud.cz/> [citováno 6. 3. 2008]
- <http://www.cizinci.cz/> [citováno 7. 3. 2008]
- <http://www.helcom.cz/> [citováno 8. 3. 2008]
- <http://www.ecre.org/> [citováno 10. 3. 2008]
- <http://www.migraceonline.cz/> [citováno 4. 3. 2008]
- <http://www.mvcr.cz/> [citováno 1. 3. 2008]
- <http://unhcr.cz/> [citováno 3. 3. 2008]
- <http://unhcr.org/> [citováno 9. 3. 2008]
- <http://www.uprchlici.ecn.cz/> [citováno 19. 2. 2006]
- <http://www.uprchlici.cz/> [citováno 4. 3. 2008]
- <http://www.migrace.com/> [citováno 10. 3. 2008]
- <http://www.iom.cz/> [citováno 7. 3. 2008]
- <http://www.clovekvtisni.cz/> [citováno 2. 3. 2008]
- <http://www.sagit.cz/> [citováno 6. 3. 2008]
- <http://www.amnesty.cz/> [citováno 7. 3. 2008]
- <http://www.cicpraha.org/> [citováno 7. 3. 2008]
- <http://www.p-p-i.cz/> [citováno 5. 3. 2008]
- <http://www.charita.cz/> [citováno 5. 3. 2008]
- <http://www.soze.cz/> [citováno 4. 3. 2008]
- <http://www.opu.cz/> [citováno 6. 3. 2008]
- <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/> [citováno 4. 4. 2008]
- <http://www.homeoffice.gov.uk/> [citováno 4. 4. 2008]
- <http://www.refugee-legal-centre.org.uk/> [citováno 5. 4. 2008]
- <http://www.refugeecouncil.org.uk/> [citováno 4. 4. 2008]



**Příloha č. 1: Řízení o mezinárodní ochraně na I. instanci – grafy (únor 2007 – únor 2008)**





**Zdroj:** Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR, 2008.  
(viz. [http://www.mvcr.cz/statistiky/2008/uprch02/1grafy\\_02.html](http://www.mvcr.cz/statistiky/2008/uprch02/1grafy_02.html)).

## Příloha č. 2: Mladiství a nezletilí bez doprovodu – únor 2008

### Mladiství a nezletilí bez doprovodu - nové žádosti

Věková kategorie	0-14		15-17		Celkem	
	Pohlaví	Muži	Ženy	Muži		Ženy
Turecko		1	-	8	-	9
<b>Celkem</b>		<b>1</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>9</b>

### Mladiství a nezletilí bez doprovodu - řízení o mezinárodní ochraně na I. instanci\*

Státní příslušnost	Počet účastníků řízení k 1.2.2008**	Počet nových žádostí	Věc vrácena na z vyší instance	Azyl udělen	Azyl neudělen	Doplnková ochrana	Žádost nepřipustná	Řízení zastaveno	Počet rozhodnutí celkem**	Předaná rozhodnutí***	Podána žaloba k soudu	Počet účastníků řízení k 29.2.2008*
Rusko	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ukrajina	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>Evropa</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
Afghánistán	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Arménie	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Čína	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gruzie	2	-	-	-	-	-	2	-	2	2	-	-



**v azylovém zařízení :**.....

**Důvod návštěvy :**.....

**Potvrzení organizace :** (razítko, datum, podpis)

**V .....** **Dne :**.....

**Podpis zastupující organizace :**.....

**Poznámka:** *V případě záměru uskutečnit v azylovém zařízení MV ČR studentskou praxi nebo sběr dat formou dotazníkové akce, příp. jiné formy průzkumu je nutno takový záměr straně pokud již nejsou součástí žádosti o umožnění praxe).*

**S návštěvou :**

**Souhlasím**

**Nesouhlasím**

Mgr. Miloslav Koudelný

ředitel

Správy uprchlických zařízení

Zdroj: Správa uprchlických zařízení Ministerstva vnitra ČR, 2007.  
(viz. <http://www.mvcr.cz/ministerstvo/suz/zarizeni.html>)

## **Příloha č. 4: Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany**

### **Vzor žádosti o udělení mezinárodní ochrany**

razítko přijímacího střediska

Foto

(3,5 x 4,5)

evidenční číslo

žádost

1.  
a) jméno:

b) příjmení:

c) dřívější příjmení (všechna):

2. Datum a místo (stát) narození:

3. Pohlaví:

4. Státní občanství:

a) v den narození:

b) současné/současná (uvedte všechna):

c) nemáte-li žádné, uveďte důvody:

5. Národnost/etnická příslušnost, ke které se hlásíte:

6.

a) jméno otce:

b) příjmení otce:

c) datum a místo narození otce:

- 7.
- a) jméno matky:
  - b) příjmení matky:
  - c) datum a místo narození matky:
8. V jakých jazycích jste schopen se dorozumět?
9. Rodinný stav:
10. Počet osob, ke kterým máte vyživovací povinnost:
- 11.
- a) děti do 18 let, jejichž jménem žádáte o udělení mezinárodní ochrany, (jméno a příjmení, datum a místo narození, národnost, státní příslušnost a rodinný poměr):
  - b) uveďte jména a příjmení, data a místa narození a rodinný poměr dalších rodinných příslušníků, kteří současně s Vámi žádají o udělení mezinárodní ochrany na území České republiky:
  - c) ostatní členové rodiny, kteří se zdržují mimo území České republiky, [místo jejich pobytu a ostatní údaje jako u písmene a)]:
  - d) příbuzní nebo známí, kteří pobývají na území České republiky, s jejichž pomocí po dobu řízení o udělení mezinárodní ochrany počítáte:
12. Uveďte místa (stát, obec, ulice) a délku pobytu, kde jste se zdržoval posledních 10 let před příchodem do České republiky:
13. Uveďte, kterými doklady v současné době disponujete:
- a) cestovní pas a vízum (druh, číslo, platnost do):
  - b) jiné doklady totožnosti (druh, číslo, platnost do):
14. Náboženské vyznání:
15. Jste sám nebo některý člen rodiny členem politické strany nebo jiné organizace:
16. Kdy a kde jste vykonával vojenskou službu:
17. Nejvyšší dosažené vzdělání: Doklady o vzdělání:
18. Povolání
- a) odborné předpoklady k výkonu povolání:
  - b) dosavadní pracovní zařazení (delší jeden rok) a dobu jeho trvání:
- 19.
- a) máte v současné době finanční prostředky (výše a měna):
  - b) máte movitý nebo nemovitý majetek (jaký a kde):
  - c) máte nárok na důchod nebo jinou sociální dávku (jakou, kde):
  - d) dostáváte materiální pomoc (jakou, od koho):
20. Kdy a z jakého důvodu jste opustil svou vlast:  
Uveďte, kdy a kde jste se zdržoval od doby opuštění své vlasti do příjezdu do České republiky:
21. Pobýval jste po odchodu z vlasti v jiném členském státu Evropské unie? Pokud ano, uveďte, ve kterých členských státech Evropské unie jste pobýval (stát, obec, ulice), délku a účel pobytu, povolení, na základě kterého jste na území tohoto státu pobýval (druh, doba platnosti).
22. Opustil jste území členských států Evropské unie? Pokud ano, uveďte, kdy jste území členských států Evropské unie opustil, do kterého státu jste cestoval a kdy jste se na území členských států Evropské unie vrátil. Popište průběh cesty.
23. Z jakých důvodů žádáte o udělení mezinárodní ochrany?
24. Zůstali ve Vaší vlasti příbuzní, vůči nimž máte závazky:
25. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území České republiky:

26. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil na území členských států Evropské unie?

27.

a) přes území kterých států jste do České republiky cestoval:

b) jak dlouho jste se zdržoval na území těchto států:

28. Uveďte, zda je Česká republika Vaším cílovým státem nebo pouze tranzitním, popište své představy o řešení Vaší situace:

29. Byl jste již v České republice, kdy a z jakého důvodu:

30. Navázal jste po dobu svého pobytu v cizině spojení se zastupitelským úřadem Vaší vlasti (kde, kdy, z jakého důvodu a s jakým výsledkem):

31. Žádal jste již o udělení azylu nebo o udělení mezinárodní ochrany, jestliže ano (kde, kdy, s jakým výsledkem):

32. Bylo nebo je proti Vám vedeno trestní stíhání (kdy, kde, z jakého důvodu a s jakým výsledkem):

33. Čeho se obáváte v případě návratu do vlasti:

34. Jaký je Váš zdravotní stav:

35. Rozveďte na samostatném listu, který je nedílnou součástí žádosti o udělení mezinárodní ochrany, důvody, pro které žádáte o udělení mezinárodní ochrany v České republice, a jiné důležité okolnosti, které mohou osvědčit důvody k podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

Potvrzuji, že jsem byl poučen o svých právech a povinnostech po dobu pobytu na území České republiky, a to včetně práva kdykoliv se obrátit o pomoc na Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky a kontaktovat další organizace zabývající se ochranou zájmů uprchlíků.

V                      dne

.....  
podpis žadatele  
o udělení azylu

.....  
podpis tlumočnicka

.....  
podpis oprávněného  
pracovníka ministerstva

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