

Vysoká škola CEVRO Institut

**MEZINÁRODNÍ A ČESKÉ
AZYLOVÉ PRÁVO**

Bc. Markéta Sošková

Diplomová práce

Praha 2014

Vysoká škola CEVRO Institut

Katedra soukromého práva

**MEZINÁRODNÍ A ČESKÉ
AZYLOVÉ PRÁVO**

Bc. Markéta Sošková

Studijní program: Soukromoprávní studia

Studijní obor: Obchodněprávní vztahy

Vedoucí práce: JUDr. Radomír Jungbauer

Diplomová práce

Praha 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně, uvedla v ní všechny použité prameny a zdroje, které jsou uvedeny v seznamu použité literatury, a v textu řádně vyznačila jejich použití. Současně prohlašuji, že souhlasím se zveřejněním této práce podle § 47b zákona č.111/1998Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

V Praze, dne 22.4.2014

.....
Bc. Markéta Sošková

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu práce JUDr. Radomíru Jungbauerovi za jeho trpělivost.

Paní Veronice Votočkové za náměty, návody a konzultace v počátcích mé práce.

Panu Martinu Maděrovi za konzultace ke studiovým případům a většímu nahlédnutí do této problematiky.

RESUMÉ

Azylová politika a migrace představuje stěžejní politiky mezinárodního práva, Evropského společenství a dotýká se i naší země. Udělování azylu má velký význam a jeho smyslem je postihnout rozmanité lidské osudy cizích státních příslušníků, žadatelů o mezinárodní ochranu. Jednotlivá ustanovení zákona o azylu ponechávají řešení konkrétních kauz na správním úřadu, protože přílišná konkretizace v zákoně by působila vznik mezery v právu s negativními dopady.

Evropská unie stojí v popředí vývoje uprchlického práva. Ve svém cíli harmonizovat azylové právo a postupy členských států Unie vybuodovala něco, co je ve své podstatě regionálním azylovým systémem. Evropská unie se stala příkladem kodifikačního právního rámce, který je aplikovatelný pro azyl ve všech členských státech, navzdory rozdílným právním tradicím a systémům.

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost přinesl jasnější a mnohem srozumitelnější úpravu pro další postupy Evropské unie na poli azylu. Listina základních práv, která byla v práci vzpomenuata, zakotvila právo na azyl jako jedno ze základních práv, které je při respektování Ženevské úmluvy, Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie garantováno.

Práce přináší pohled na azylovou politiku *de lege lata* s ohledem na prameny práva mezinárodního, evropského a vnitrostátního – konkrétně České republiky.

Velká pozornost byla věnována oblasti azylu v rámci Evropské unie v návaznosti na nejdůležitější dokumenty a právně závazné instrumenty.

Klíčová slova:

Azyl, migrační politika, Evropská unie, Lisabonská smlouva.

RESUMÉ

Asylum and migration policy is a cornerstone of international law, the European Community and also covers our country. Asylum is of great importance and its purpose is to reflect the diverse human stories of foreign nationals , asylum international protection. Individual provisions of the Law on Asylum leave to specific cases in the administrative office because excessive instantiations in the law would operate a gap in the law, with negative impacts. The European Union is at the forefront of the development of refugee law. In its goal to harmonize asylum law and procedures of the Member States of the Union has built something that is essentially a regional asylum system .

The European Union is an example of the codification of the legal framework that is applicable for asylum in the Member States , despite the different legal traditions and systems. The Lisbon Treaty has brought a clearer and more understandable for further treatment procedures of the European Union in the field of asylum.

The Charter of Fundamental Rights , which was encountered the work , enshrined the right to asylum as a fundamental right , which is respecting the Geneva Convention and the Treaty on European Union and to the Treaty on the Functioning of the European Union guaranteed.

The work offers insights into the asylum „de lege lata“ with regard to the sources of law in international, European and national - namely Czech Republic.

Great attention was paid to asylum in the European Union following the most important documents and legally binding instruments .

Keywords:

Asylum, politics of migration, European Union, Treaty of Lisbon.

OBSAH

Úvod	9
1. Vymezení stěžejních pojmů.....	11
1.1 Azyl.....	11
1.2 Uprchlíctví.....	13
1.3 Migrant.....	15
1.4 Uprchlík	16
2. Historický exkurz.....	17
2.1 Uprchlíctví od 15. století do počátku 20. století	17
2.2 Uprchlíctví po 2. světové válce.....	18
3. Mezinárodní azylové právo.....	20
3.1 Mezinárodní principy azylové politiky z pohledu OSN	20
3.1.1 Ženevská úmluva.....	21
3.1.2 Všeobecná deklarace lidských práv	25
3.1.3 Úřad vysokého komisaře OSN	26
3.1.4 Deklarace o územním azylu	27
3.1.5 Deklarace o ochraně civilních osob za války	27
3.1.6 Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu.....	28
3.1.7 Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.....	29
3.2 Klasifikace cizineckého režimu	29
4. Úprava azylu v Evropě.....	30
4.1 První fáze harmonizace	32
4.1.1 Program z Tampere	32
4.2 Druhá fáze harmonizace.....	36
4.2.1 Haagský program	36
4.2.2 Evropský pakt o migraci a azylu	38
4.2.3 Stockholmský program.....	39
4.3 Třetí fáze harmonizace	41
4.3.1 Lisabonská smlouva	41

4.3.1.1 Společná azylová politika	43
4.3.1.2 Společná přistěhovalecká politika.....	44
5. Vztah listiny k azylovému právu.....	45
6. Azylové právo v České republice	47
6.1 Azyl za účelem sloučení rodiny a doplňková ochrana	48
6.2 Humanitární azyl	49
6.3 Neudělení azylu	49
6.4 Pobyt cizinců na území ČR	50
6.5 Možnost nabytí občanství.....	52
6.6 Praktické příklady.....	53
7. Úvahy de lege ferenda	56
8. Studiové případy	57
8.1 Žádost o udělení mezinárodní ochrany.....	57
8.2 Humanitární azyl	60
8.3 Zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany	61
8.4 Doplňková ochrana.....	63
Závěr.....	66
Seznam použité literatury a zdrojů	68
A) Prameny.....	68
B) Literatura	69
C) Články.....	70
D) Ostatní	71
Seznam tabulek.....	73

ÚVOD

Tématem předkládané práce je „Azylové právo“, přičemž termínem „azylové právo“ je myšlena oblast upravená v zákoně o azylovém právu od novelizace zákonem č. 165/2006 Sb., tedy od 1. 9. 2006, jako o udělení mezinárodní ochrany, kdy je možno udělit mezinárodní ochranu formou azylového práva či doplňkové ochrany. Je nutno podotknout, že od samého počátku vytváření azylového systému v České republice je tato oblast postavena na právních předpisech upravujících řízení, založené na mezinárodněprávních závazcích, tj. především na Ženevské konvenci (Úmluva o právním postavení uprchlíků).¹ Ještě před přistoupením k této úmluvě zakotvila právo azylového práva Listina základních práv a svobod v čl. 43.²

Základním zakotvením práva azylového práva je článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, která byla vyhlášena Valným shromážděním OSN v prosinci 1948. Odstavec 1 předmětné deklarace zní: *„Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylového práva.“* Odstavec 2 toto zpřesňuje: *„Toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“*³

Azylové právo je v České republice upraveno v zákoně č. 325/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zákon o azylovém právu je jednou z těch norem, které procházely celou řadou novelizací. Od samého počátku vytváření azylového systému u nás je řízení založeno na mezinárodně právních závazcích, tj. především na Ženevské konvenci (Úmluva o právním postavení uprchlíků ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. Ještě před přistoupením k této úmluvě zakotvila právo azylového práva Listina základních práv a svobod v čl. 43.⁴

V současné době vyvolává v celé Evropě řadu diskusí integrace přistěhovalců. Je pravdou, že z dříve emigračních zemí se staly země imigrační. Tyto jsou tak poprvé konfrontovány s problémem integrace. Z tohoto důvodu se stala problematika azylového práva

¹ V ČR vyhlášena Sdělením MZV pod č. 208/1993 Sb.

² Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 43

³ Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 14.

⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 43

cizineckého práva velmi důležitá. Vzhledem k tomu, že nás tyto „proudy“ budou čekat i v budoucnu, je to důvodem pro zpracování právě tohoto tématu. Z práce bude zřejmé, že nejdůležitější oblastí používání správního uvážení v rámci azylové procedury je udělování mezinárodní ochrany

Stěžejní pro předkládanou práci nebude pouze azylová úprava v českém právu, pozornost bude věnována úpravě azylu v oblasti mezinárodního práva. Práce bude rozdělena do dvou částí. První část – teoretická, přinese pojednání o úpravě azylového práva v českém a mezinárodním právu, *de lege lata*. Pozornost bude věnována základním pojmům, které jsou podstatné pro naši práci. První část rovněž přinese historický vývoj a s tím i související harmonizaci v rámci azylového systému mezinárodního práva s dopadem na právo české.

Druhá část práce – praktická, přinese pojednání *de lege ferenda* v oblasti mezinárodního práva.

Práce bude vypracována kompilativní a deskriptivní metodou za použití odborné literatury a zdrojů.

1. VYMEZENÍ STĚŽEJNÍCH POJMŮ

Chceme-li blíže zkoumat problematiku azylu a cizinecké politiky, je nezbytné vymezit hned na začátku základní pojmy, které s tématem souvisí. Znalost pojmů nám pomůže lépe pochopit a porozumět tématu. Na uprchlictví se rovněž podíváme ze stručné historické perspektivy.

1.1 Azyl

Azylem nazýváme „*ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických (porušování lidských práv). Obsah azylové ochrany je založen na mezinárodních úmluvách, proces udělování azylu a jeho realizace pak spadá do kompetence jednotlivých států, které mají povinnost tuto ochranu poskytovat.*“⁵ V současné době užívá institutu azylu 144 států světa, často v podobě ústavních zákonů.⁶

Kolektiv odborníků Mezinárodního politologického ústavu v Brně charakterizuje tento pojem jako „*ochranný pobyt, který stát poskytuje příslušníku jiného státu nebo osobě bez státní příslušnosti v souvislosti s jejím pronásledováním zpravidla z důvodů politických (porušování lidských práv). Obsah azylové ochrany je založen na mezinárodních úmluvách, proces udělování azylu a jeho realizace pak spadá do kompetence jednotlivých států, které mají povinnost tuto ochranu poskytovat.*“⁷ Od té doby prošel azyl vývojem.

⁵ HONCU, Š., KOHUBIČOVÁ, P., VYSTAVĚLOVÁ, M.: *Azylová politika ČR z pohledu analýzy policie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 2 – 3. [online][cit. 2013-01-11]. Dostupný z: http://www.iips.cz/data/files/Analyzy_Working_Papers_pdf/honcu-azylova-politika.pdf.

⁶ UNHCR. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. [online][cit. 2013-01-11]. Dostupný z: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

⁷ HONCŮ, Š., KOHUBIČOVÁ, P., VYSTAVĚLOVÁ, M.: *Azylová politika ČR z pohledu analýzy policie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 2 – 3. [online][cit. 2001-07-11]. Dostupný z: http://www.iips.cz/data/files/Analyzy_Working_Papers_pdf/honcu-azylova-politika.pdf.

Proto si nyní všimněme pohledu právníckého. Podíváme-li se do Blackova právníckého slovníku na slovo „*asylum*“ zjistíme, že se jednalo o svatyni nebo místo, které bylo útočištěm a ochranou, kde nacházeli přístřeší pachatelé trestných činů a dlužníci. Z tohoto útočiště nemohli být odvedeni bez svatokrádeže. Toto slovo zahrnuje nejen místo, ale i přístřeší, bezpečnost, ochranu. Zatímco cizí země má právo nabídnout azyl uprchlíkům jiných zemí, neexistuje žádné odpovídající právo na straně cizince poskytnutí azylu uplatňovat jako nárok.⁸ Toto právo bylo dobrovolně omezeno většinou zemí na základě mezinárodních smluv, předvírajících extradici uprchlých pachatelů trestných činů.

Ve smyslu územním představuje dnes azyl oprávnění státu, jakožto územního suveréna, poskytnout pronásledovanému cizinci vstup na své území a pobyt na něm a nevydat ho stíhajícímu státu. Azyl je starý institut, který však prodělal mnohé obsahové změny. Historicky se vyvinul ze starověkého a středověkého náboženského azylu, který ovšem nebyl určen k ochraně politických utečenců.

Sekularizací azylu od 14. století byla otevřena cesta k vytvoření společensko-politických podmínek pro ustálení politického azylu. V 19. století byl azyl pokládán za pouhý atribut územní výsosti státu. Regulace azylu byla z pohledu mezinárodního práva sférou volnosti států. Udělení takového azylu nemusí jiný (pronásledující) stát respektovat a může na něj dokonce reagovat jako na nevládný akt protiopatřením ve formě odvetného opatření.⁹

Stejně tak se můžeme setkat s termínem „diplomatický azyl“. Ten je poskytován na území státu, kde je osoba stíhána. Pronásledované osobě je poskytnuto útočiště v budově (velvyslanectví) diplomatické mise. Jedná se o tzv. pravidlo nedotknutelnosti diplomatické mise. Tato právní instituce umožňovala pobyt azylované osoby v budově mise, i když obecně platné mezinárodní obyčejové právo takový azyl již neuznává. V dnešní době se diplomatický azyl zachoval jen jako latinskoamerický partikularismus

⁸ BLACK, H.C. :*Blackův právnícký slovník*. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1990 , s. 126.

⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník*, 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 30.

vzhledem k občanským válkám, které provázely celé 19. století i častým změnám vlád a režimů v zemích této oblasti.¹⁰

Opětovně vzpomeneme, že základním zakotvením práva azylu je článek 14 Všeobecné deklarace lidských práv, která byla vyhlášena Valným shromážděním OSN v prosinci 1948. Odstavec 1 předmětné deklarace zní: „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azyl.“ Odstavec 2 toto zpřesňuje: „Toto právo nelze uplatnit v případě stíhání skutečně odůvodněného nepolitickými zločiny nebo činy, které jsou v rozporu s cíli a zásadami Spojených národů.“¹¹

Jak vidíme, nejde zde o subjektivní právo jednotlivce na udělení azylu. To je totiž výlučným oprávněním azylujícího státu, čemuž odpovídá zároveň povinnost domovského státu. Azyl udělený z důvodů předvídaných mezinárodním právem je nutno respektovat, a tudíž ho nepovažovat za nevládný akt. Jak zmiňuje Hendrych: „Jednotlivec má zde postavení destinátáře či beneficiáře výhody, jemuž pouze přísluší vyhledávat a – v případě udělení – požívat azyl.“¹²

1.2 Uprchlíctví

V této podkapitole se zaměříme nad právní definicí uprchlíka. Význam takové definice spočívá v tom, že jen té osobě, která splňuje daná kritéria je poskytnuta mezinárodní ochrana. Jen tato osoba – uprchlík *de iure* – může požívat právní a sociální výhody. Samotná definice uprchlíka je dle Ženevské úmluvy vykládána značně restriktivně a můžeme se s ní blíže seznámit v následující podkapitole 2.1 nazvané Mezinárodní principy azylové politiky z pohledu OSN.

Je známo, že každý uprchlík je cizincem – cizincem *sui generis*, tedy fyzickou osobou, která není státním občanem příslušného státu. Statutární uprchlík je ten, který splňuje kritéria Ženevské úmluvy z roku 1961 a Protokolu z roku 1967.

¹⁰ Tamtéž., s. 31

¹¹ Všeobecná deklarace lidských práv, čl. 14.

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*, 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 30.

Uprchlík *de facto* je osobou, která nemůže nebo nechce získat postavení statutárního uprchlíka.

Uprchlík *in orbit* je uprchlík, jemuž je stále odmítán azyl, nebo který nemůže nalézt zemi ochotnou posoudit jeho žádost, přestože nebyl vrácen přímo do země, kde mu hrozí pronásledování.

Uprchlíci *prima facie* jsou ti, o jejichž uprchlickém statusu bylo rozhodnuto v rámci větší skupiny v situaci rozsáhlého přílivu, aniž by byly žádosti posouzeny jednotlivě.

Uprchlík *sur place* je osoba, která v okamžiku odchodu ze země nebyla uprchlíkem, stala se jím později v důsledku okolností nastalých v době jeho nepřítomnosti.¹³

Jak víme, současný svět je z kulturního hlediska velmi složitým útvarem. Existuje v něm mnoho kulturních systémů různého řádu, které jsou propojeny a vzájemně spjaty. Tato struktura představuje konkrétní podobu kulturní plurality v současné etapě dějin. Z hlediska mezinárodních vztahů je tato skutečnost spíše potenciálním zdrojem mezinárodních konfliktů a bariér integračních procesů. Hodnotová rozdílnost kultur představuje problém při řešení globálních problémů. Řadu let je fakt odlišnosti kultur jednou z bariér pro uplatňování principu lidských práv v celosvětovém měřítku. Také proces mezinárodních jednání může být mírou odlišnosti v hodnotových schématech jednotlivých kultur významně ovlivněn. Pochopení této odlišnosti, její současné podoby a její role v současném světě, je proto jedním z předpokladů analýzy mezinárodních vztahů.¹⁴

Nezbytnou podmínkou toho, abychom porozuměli různým střetům současnosti, je totiž pochopení zásadního významu expanze západní civilizace v posledních několika stoletích a především vlivu západní kolonizace na zbytek světa. V jednotlivých podkapitolách se přesvědčíme o tom, že uprchlictví není fenoménem posledního století.

¹³ JELÍNKOVÁ, R.: *Právní postavení uprchlíků v ČR. Tábor: EPS, s. 12 – 13. [online][cit. 2001- 04- 11]. Dostupný z: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.*

¹⁴ LEHMANOVÁ, Z. a kol.. *Kulturní pluralita v současném světě*. Praha: VŠE – fakulta mezinárodních vztahů, 2005. s. 5.

Migrace po staletí byla, je a jistě nadále bude významnou součástí naší evropské reality. Ať již jde o migraci mezi jednotlivými evropskými regiony a státy, nebo o imigraci z tzv. „třetích zemích“, tedy států stojících mimo Evropskou unii. Představa homogenních národních kultur, do nichž vstupují přistěhovalci jen jako okrajové prvky, či dokonce rušivé prvky, je výtvorem nacionalistické mytologie. Stačí však letmý pohled do historie, abychom viděli, jak klíčovou roli sehráli migranti při utváření společného kulturního dědictví Evropy.

1.3 Migrant

Za migranta je pak považován každý člověk, který překročí mezinárodní hranice a zůstává v jiné zemi déle než rok. Migranty je podle důvodů jejich migrace možné rozdělit do několika skupin. V literatuře Rabušiče a Burjanka se uvádějí tyto typy migrantů:

- a) *Uprchlíci* – klasifikováni Ženevskou konvencí jako osoby, které pobývají mimo svou mateřskou zemi a nechtějí nebo nemohou se vrátit kvůli strachu z pronásledování kvůli rase, národnosti, členství v určité sociální skupině nebo kvůli politickému názoru.
- b) *Žadatelé o azyl* – lidé, kteří potřebují ochranu hostitelské země, avšak nemusí splňovat kritéria dle Ženevské úmluvy.
- c) *Ilegální imigranti* – představují jistou hrozbu, zpravidla se jedná o pracovníky .
- d) *Vysoce kvalifikovaní imigranti.*
- e) *Rodinní příslušníci.*
- f) *Navrátilci.*
- g) *Dočasní pracovní imigranti.*¹⁵

¹⁵ RABUŠIČ, L., BURJANEK, A. *Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace?* Brno: ÚPSV, 2003. s. 13.

1.4 Uprchlík

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 v první kapitole článku 1 definuje pojem uprchlíka pro účely této smlouvy následovně. „*Pojem uprchlík se vztahuje na kteroukoliv osobu jež:*

1. *Byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938 a podle protokolu ze 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky;*

Rozhodnutí o odepření postavení uprchlíka učiněná Mezinárodní organizací pro uprchlíky během činnosti této organizace nezabraňuje udělení uprchlického postavení osobám, které splňují podmínky odstavce 2 tohoto článku;

2. *V důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*

3. *V případě osoby mající několik státních občanství, pojem „země jeho státního občanství“ se týká všech zemí, jejichž je státním občanem; žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství.“¹⁶*

¹⁶ Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, 1. kapitola , článek 1.

2. HISTORICKÝ EXKURZ

2.1 Uprchlíctví od 15. století do počátku 20. století

Evropa se více než všechny ostatní světadíly vyznačuje značnou omezeností své rozlohy. Přesídlování obyvatelstva, migrace a invaze bývají výsledkem tlaků vnitřních sil, které v určitých epochách vždy vedly k vnějšímu rozpínání. V průběhu staletí geografická poloha evropských států ovlivnila formování společnosti s různými politickými, ekonomickými i kulturními zájmy. Všechny tyto faktory přivodily neustálé mísení národů i myšlenek.

Britský sociolog Antony Giddens velmi přehledně shrnuje historickou perspektivu uprchlívív jednotlivých stoletích a vzpomíná, že již od 15. století se Evropané vydávali do neprobádaných světadílů a moří. Tato skutečnost byla zapříčiněna nejen hledáním určitého poznání, ale také novými obchodními příležitostmi. Díky tomu následně docházelo k podmanění původních obyvatel. Průzkumníci se v těchto oblastech usazovali a miliony dalších Evropanů následovaly v jejich stopách. Kromě toho se prostřednictvím trhu s otroky přemístili miliony Afričanů do Severní i Jižní Ameriky. Podívejme se nyní blíže k jakým populačním přesunům došlo v posledních více než třech stoletích. Tyto přesuny můžeme sledovat v několika teritoriích:

- *Z Evropy do Severní Ameriky.* Od 17. století po dnešek se vystěhovalo z Evropy na území dnešních Spojených států a Kanady asi 45 milionů lidí. Mnozí se později do Evropy vrátili ale většina z nich se v USA usadila natrvalo. Uvádí se, že asi 150 milionů dnešních Severoameričanů představují potomci těchto migrantů.
- *Z Evropy do Střední a Jižní Ameriky.* Do této části světa se především ze Španělska, Portugalska a Itálie vystěhovalo asi 20 milionů osob. V současné době žije v těchto oblastech kolem 50 milionů lidí evropského původu.
- *Z Evropy do Afriky, Asie a Oceánie.* V těchto oblastech dnes žije asi 17 milionů lidí evropského původu. Na africkém kontinentě jde především o Jihoafrickou republiku, kolonizovanou převážně Holanďany a Brity.

- *Z Afriky do Ameriky*. Obchod s otroky přivedl od 16. století na americký kontinent kolem 10 milionů černých Afričanů. Asi dva miliony v 17. století, v 18. století asi šest milionů a v devatenáctém ještě kolem dvou milionů.

Vzhledem k tomu, že evropští kolonizátoři pocházeli z etnicky různorodého prostředí, vnesli do svých nových domovů řadu kulturních rozdílů. Na vrcholu koloniální éry, tj. v 19. a na počátku 20. století, vládli Evropané původním obyvatelům také v mnoha jiných oblastech – téměř v celé Africe, v části Blízkého východu, v Indii, Barmě a Malajsku.¹⁷

Vzájemné vlivy byly neoddiskutovatelné. Například kolonialisté Afriky zde přinesly mnohé klady. I když to bylo k jejich vlastnímu prospěchu, propojili světadíl komunikacemi, zastavili otrokářství, zabrzdlili věčné šarvátky mezi kmeny. Zavedli řád do správy a zákon do společenských vztahů. Evropané byli po první světové válce donuceni k mnohem smířlivější politice. Došlo k rozvoji koloniální ekonomiky, školství a některých případech ke zvykové, jazykové i politické asimilaci. Jak je vidět, uprchlictví ovlivňuje vždy obě dvě strany – hostující zemi i azylanty.

2.2 Uprchlíctví po 2. světové válce

Evropská integrace je reakcí na dvě světové války, které vzešly z Evropy, a je nalezením odpovědi na otázku, jak dalším válkám zabránit. V tomto smyslu je evropská integrace hlavně otázkou míru v Evropě. V prvních dvou desetiletích po 2. světové válce došlo k rozsáhlé migraci levných pracovních sil z oblasti Středozevního moře do západní a severní Evropy. Přijímací země, které trpěly nedostatkem pracovních sil, migraci z Turecka, severní Afriky, Řecka, jižního Španělska a Itálie po jistou dobu aktivně podporovaly. Velký počet přistěhovalců se usadil zejména ve Švýcarsku a v Německé spolkové republice, dále v Belgii a Švédsku. Do Francie přicházeli Alžířané, do Nizozemí obyvatelé Indonésie a Surinamu.

¹⁷ GIDDENS, A.: *Sociologie*. Praha: ARGO, 1999. s. 236 – 238.

Od 70. let minulého století se pohyb uprchlíků značně zpomalil a na většinu příslušníků nově vzniklých etnických menšin se vztahovala různá právní omezení. V některých evropských zemích zůstaly v platnosti právní předpisy, které se původně vztahovaly na přechodnou migraci pracovní sil. Jinde (například ve Francii a Německu¹⁸) byla přijata nová restriktivní opatření omezující práva menšin, například právo přistěhovalců s trvalým pobytem pozvat své blízké příbuzné. Německo ve své podstatě žádnou přistěhovaleckou zemí nebylo a statisíce dělníků z jižní Evropy a Turecka sem byly pozvány jen na krátký pracovní pobyt. Ten se postupně prodloužil na neurčito, nicméně žádná nabídka občanství s tím spojená nebyla. Němci neodvozuji občanství od „půdy“ nýbrž od „krve“ (*ius sanguinis*), takže k vydávání pasů pro Turky narozené v Německu došlo až v roce 2005. Mnohé západoevropské státy zažily kampaně na navrácení přistěhovalců do zemí, z nichž přišli, hrozby deportací v případě nezaměstnanosti nebo přestupku a jiná podobná opatření.

V 90. letech se přistěhovalectví a s ním spojený rasismus staly „nebezpečnou výbušnou směsí“. Do evropských zemí, především do Francie a Itálie, začali vstupovat ilegální přestěhovalci ze severní Afriky. Rozpad Sovětského svazu, válka na území bývalé Jugoslávie a další změny ve východní Evropě vyvolaly obavy z přílivu nových migrantů.¹⁹

¹⁸ Za pozornost stojí, že například od konce 2. světové války po pádu berlínské zdi emigrovalo do tehdejšího Západního Německa více než 18 milionů lidí.

¹⁹ GIDDENS, A.: *Sociologie*. Praha: ARGO, 1999. s. 250.

3. MEZINÁRODNÍ AZYLOVÉ PRÁVO

Azylové právo na mezinárodní úrovni je postaveno na principu *non refoulement*, jež je základním kamenem uprchlického práva. V současném mezinárodním právu není zakotvena povinnost států, která by odpovídala právu každého státu vyhledávat a požívat azyl před pronásledováním, zakotveném v článku 14 Všeobecné deklarace lidských práv.²⁰ Státy tedy musí umožnit každému vstup na svá území.

3.1 Mezinárodní principy azylové politiky z pohledu OSN

Společnost národů byla předchůdkyní Organizace spojených národů a byla ustanovena v roce 1919. Hlavním cílem bylo zajištění podpory mezinárodní spolupráce a dosažení míru a bezpečnosti. Organizace spojených národů vznikla za situace druhé světové války a za den jejího vzniku je považován 24. říjen 1945. V dnešní době musí Organizace spojených národů reflektovat novou společenskou situaci, než ve které vznikla.

Základním dokumentem v oblasti uprchlictví je Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (nebo-li Ženevská úmluva) a Protokol týkající se právního postavení uprchlíků z 31. ledna 1967 (nebo-li Newyorský protokol).²¹

Úmluva o právním postavení uprchlíků z roku 1951 v první kapitole článku 1 definuje pojem uprchlíka pro účely této smlouvy následovně. „Pojem „*uprchlík se vztahuje na kteroukoliv osobu, jež:*

- 1. Byla považována za uprchlíka dle dohod z 12. května 1926 a 30. června 1928, nebo podle úmluv z 28. října 1933 a 10. února 1938 a podle protokolu ze 14. září 1939 nebo též podle ustanovení Stanov Mezinárodní organizace pro uprchlíky;*

Rozhodnutí o odepření postavení uprchlíka učiněná Mezinárodní organizací pro uprchlíky během činnosti této organizace nezabraňuje udělení

²⁰ Přijata Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948.

²¹ ADAMOVÁ, K., BĚLOVSKÝ, P., CÍSAŘ, J. a kol. *Dějiny evropského kontinentálního práva*. 2. vydání. Praha: Linde, 2004, s. 80.

uprchlického postavení osobám, které splňují podmínky odstavce 2 tohoto článku.

2. *V důsledku událostí, které nastaly před 1. lednem 1951, se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*
3. *V případě osoby mající několik státních občanství, pojem „země jeho státního občanství“ se týká všech zemí, jejichž je státním občanem; žádná osoba však nebude považována za zbavenou ochrany země své příslušnosti, pokud se bez závažného důvodu založeného na oprávněných obavách vzdala ochrany jedné ze zemí svého státního občanství.“²²*

Na základě usnesení Valného shromáždění OSN byl k 1. lednu 1951 založen Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Stanovy tohoto úřadu tvoří přílohu rezoluce 428 ve které se stanovuje, že „*vysoký komisař je nucen zajistit mezinárodní ochranu, pod záštitou OSN uprchlíkům spadajícím do kompetence jeho úřadu*“.²³

3.1.1 Ženevská úmluva

Nejdůležitější zakotvení principu v uprchlickém kontextu se nachází v Ženevské úmluvě. Jelikož se jedná o ustanovení mezinárodní smlouvy splňující kritéria článku 2 (1) a Vídeňské úmluvy o smluvním právu, použijeme zde všeobecná pravidla týkající se

²² Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, 1. kapitola, článek 1.

²³ UHCR. Dokumenty.. <http://www.unhcr.cz/dokumenty/prirucka.doc> . Dostupný z: [online][07-04-2014] s. 5, čl. 14.

výkladu smluv kodifikovaná v jejich člancích 31 a 33. Ženevská úmluva z roku 1951 je postavena na právním odkazu Všeobecné deklarace lidských práv, kde je deklarována zásada rovnosti všech lidí na svých právech a svobodách. V Úmluvě lze najít tři druhy ustanovení, které se vztahují k definici uprchlíka.²⁴

Ženevská úmluva má obecně humanitární charakter a musí být považována za lidsko-právní smlouvu. V preambuli Ženevské úmluvy členské státy potvrzují principy Charty OSN a Všeobecné deklarace lidských práv a úsilí OSN zajišťovat uprchlíkům co největší využití základních práv a svobod.

V článku 1 odstavci A je definice pojmu „uprchlík“. Uprchlíkem je „*kteřákoliv osoba, jež se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy*“ z důvodu rasových, náboženských nebo národnostních. Dále se jedná o aspekt příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti, totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pohybu. Výše uvedené ustanovení musí každá osoba naplňovat, aby spadalo do definice pojmu uprchlík.

Ženevská úmluva obsahuje specifická výkladová pravidla, která v případě nejasností musí být vykládána ve prospěch humanitárního účelu. Podstatným principem při interpretaci smluv, a to nejen těch lidsko-právních, je princip efektivnosti, který vyplývá ze zásady *pacta sunt servanda*. Obecná povinnost, že smlouvy je třeba zachovávat, aplikovaná při interpretaci smluv, neznamená jen vykládat smlouvu v dobré víře a v souladu s jejím předmětem a účelem, ale také zajistit prostřednictvím výkladu patřičný účinek smlouvy. Jestliže je tedy cílem lidsko-právních smluv ochrana práv, aby byla tato ochrana efektivní, má smluvní stát nejen povinnost do těchto práv nezasahovat, ale také zajistit jejich naplnění prostřednictvím pozitivního jednání. Ženevskou úmluvu je třeba vykládat tak, aby byla uprchlíkům zajištěna „*co největší možnost užívání jejich základních práv a svobod,*“²⁵ a to tím, že státy jim nebudou bránit

²⁴ HONUSOVÁ, V.: *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha. Univerzita Karlova. 2011. s. 11.

²⁵ Odst. 2 Preambule Ústavy, aspi /online 8. 4. 2014/

ve výkonu těchto práv, tak tím, že budou výkon těchto práv zajišťovat prostřednictvím legislativních, správních, soudních a jiných praktických opatření“.²⁶

Dalším významným principem je zásada evolutivní interpretace. Úmluva stanovuje taxativně podmínky, které vyměňují neplatnost osoby, která nenaplnuje osobu uprchlíka. Cílem Ženevské úmluvy je rovněž ochrana právního postavení uprchlíka, a aby tohle postavení nebylo zneužíváno. Je zde zakotvena vylučovací klauzule, která definuje osoby, které jsou ze statusu uprchlíka vyloučeny. Jedná se především o osoby, které požívají ochrany jiných organizací než OSN a vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.²⁷

V Ženevské úmluvě nalezneme několik klauzulí, které se vztahují k osobě uprchlíka. Pro naši práci bude stěžejní Cesační klauzule.

Cesační klauzule je upravena článkem 1 odstavec C, kde definuje okolnosti, za kterých osoba přestává být považována za uprchlíka. Tyto podmínky se opírají o ty skutečnosti, že mezinárodní ochrana, která byla poskytnuta udělením statusu uprchlíka, již nemá být dále poskytována, protože už není potřebná nebo ochrana není oprávněná. Znění odstavce C článku 1 Úmluvy je následující: „*Tato úmluva pozbude platnosti pro kohokoliv spadajícího pod podmínky odstavce A, jestliže :*

- 1. se dobrovolně znovu postaví pod ochranu své vlasti nebo*
- 2. ztratí svou národnost, o ni dobrovolně požádal nebo*
- 3. nabytí nové státní příslušnosti, jejíž ochrany požívá nebo*
- 4. dobrovolně se znovu usadil v zemi, kterou opustil nebo se tam vrátil z obav před pronásledováním nebo*
- 5. nemůže dále odmítat ochranu své vlasti, poněvadž podmínky, dle kterých byl uznán uprchlíkem přestaly existovat*

²⁶ FRANCIS, A.: *Bringigng Protection Home: Healing The Schism Between Iternational Obligations And National Sefeguards Created By Extraterritorial Processing*. 20 International Journal od Refugee Law, 2008, s. 276.

²⁷ UHCR. Dokumenty. <http://www.unhcr.cz/dokumenty/prirucka.doc> . Dostupný z: [online][07-04-2014].

6. *Jsa bez státní příslušnosti, uprchlík je schopen vrátit se do země svého bývalého bydliště, poněvadž podmínky, dle kterých byl uznán uprchlíkem tam přestaly existovat*“.²⁸

Z šesti klauzulí, které ukončují status uprchlíka, k tomu ve čtyřech případech dochází z vlastní iniciativy uprchlíka. Proto je nutné zjišťovat, jestli je přítomen prvek dobrovolnosti jednání. Pokud uprchlík nejedná dobrovolně, nepřestává být považován za uprchlíka.²⁹ To platí i pro případ, že ho k požádání o ochranu v zemi, jejíž má občanství, donutí okolnosti, které jsou nezávislé na jeho vůli a přesvědčení. Poslední dvě podmínky pro ukončení statusu uprchlíka jsou založeny na skutečnosti, že mezinárodní ochrana není oprávněná, došlo ke změnám, v důsledku kterých se země původu stává bezpečnou. Změna musí být trvalé povahy. Zásadní charakter změn je tedy předpokladem pro přezkoumání statusu uprchlíka, aby uprchlíci nepodléhali častému hodnocení na úkor jejich pocitu bezpečnosti, protože cílem tohoto statusu je mezinárodní ochrana.³⁰ Úmluva klade důraz na zákaz diskriminace uprchlíků z důvodu rasy, náboženství nebo země původu (článek 3) a je jim zaručen rovný přístup. Článek 3 přímo vymezuje: „za účelem výkonu stejných práv jako ostatní občané, musí uprchlík dodržet všechny dané podmínky s výjimkou těch, které uprchlík vzhledem k jejich povaze není schopen naplnit“. V Úmluvě je na principu „stejných okolností“ upraveno veřejné vzdělávání, pracovní zákonodárství a sociálního zabezpečení.³¹ V oblasti nabývání majetku, bydlení mají být uprchlíkům poskytnuta práva na co nejpříznivější zacházení.³²

Úmluva vychází ze zásady *non refoulement*, která je základním vodítkem pro uznání postavení uprchlíka. Na základě této zásady by měl žadatel dostat patřičný návod

²⁸ Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, čl. 33. odst. 2.

²⁹ ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno. Masarykova universita. s. 121.

³⁰ Závěr výkonného výboru programu UNHCR.(1992). Číslo 69. ASPI [online 04.04.2014].

³¹ Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků., čl. 24. odst. 2.

³² Tamtéž, čl. 21.

v postupu žádosti (jedná se například o poskytnutí a zajištění tlumočnicka, mělo by mu být povoleno zůstat v zemi až do vyřízení jeho žádosti – včetně odvolacích orgánů, musí být poučen o veškerých právech). Tato zásada má velký význam pro ochranu uprchlíka dle článku 33 odst. 1 Ženevské úmluvy: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské skupině či politickém přesvědčení.“³³ Zákaz vyhoštění a navrácení uprchlíka není bezvýjimečný a absolutní. Článek 1 F a odstavec 2 článku 33 Úmluvy podrobně stanovují výjimky z pravidla „non refoulement“. Úmluva vylučuje ochranu politicky pronásledované osoby, pokud se dopustila trestného činu ještě před vstupem na území azylového státu. Článek 33 ve svém odstavci 2 odmítá ochranu, zakotvenou principu „non refoulement“, těm uprchlíkům, kteří spáchali delikt až poté, co byli přijati na území státu.³⁴

Odstavec 2 článku 33 stanoví: „Výhody tohoto ustanovení (myslí se zásada non refoulement) nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů nemůže být považován za nebezpečného v zemi, ve které se nachází, a nebo který poté, co byl platným rozsudkem odsouzen za závažný trestný čin, představuje nebezpečí pro společnost této země.“³⁵

3.1.2 Všeobecná deklaráce lidských práv

Všeobecnou deklaraci lidských práv přijalo Valné shromáždění OSN dne 10. 12. 1948. Všeobecná deklaráce lidských práv zakotvila ochranu základních lidských práv a svobod. V článku 14 nalezneme ustanovení dotýkající se azylu. „Každý má právo vyhledat si před pronásledováním útočiště v jiných zemích a požívat tam azylu.“³⁶ Práva

³³ Tamtéž, čl. 33 odst. 1.

³⁴ JÍLEK D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno 1996.. s. 92,97 a 107.

³⁵ Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, čl. 33. odst. 2

³⁶ JÍLEK, D.: *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno 1996.. s. 50-51.

garantována deklarací jsou nezczitelné, univerzální a jsou poskytnuty každému jedinci. Odstavec dva článku 14 zasahuje do univerzality práva azylu. „*Jednotlivec není oprávněn domáhat se svého práva podle článku 14, pokud zločin, který spáchal, patří svou povahou do obecné kriminality. Musí se tedy jednat pouze o činy politické, protože stíhání těchto činů v sobě může zahrnovat „politické napětí, skryté v mocenském boji“*“³⁷ Právo azylu nelze uplatnit v případě, že je spácháno v rozporu s cíli a zásadami Společnosti národů. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že: „*právo azylu vykonává svrchovaný stát rozšířením své ochrany na jednotlivce, a nikterak lidské bytosti*“³⁸.

Všeobecná deklarace lidských práv přinesla ustálení kogentní ochrany lidských práv. Lze připomenout například rezoluci Valného shromáždění OSN z 25. dubna 1949, která s poukazem na rozpor s čl. 13 a 16 této deklarace odsoudila opatření, jimiž Sovětský svaz bránil svým občankám provdaným za cizince opustit s manželem území Sovětského svazu nebo za ním vyjet za hranice. Vyzvala Sovětský svaz, aby opatření zrušil.³⁹

3.1.3 Úřad vysokého komisaře OSN

Dne 1. ledna 1951 byl založen Úřad vysokého komisaře pro uprchlíky, který vznikl na základě rezoluce Valného shromáždění OSN. Na základě rezoluce mají státy povinnost spolupracovat s Úřadem vysokého komisaře a uzavíraly mezinárodní smlouvy ke zlepšení postavení uprchlíků, snažili se snížit jejich počty a podporovaly dobrovolný návrat uprchlíků.⁴⁰ Status zdůraznil, že funkce Vysokého komisaře má apolitický, sociální a humanitární charakter.⁴¹

³⁷ ČEPELKA, Č., JÍLEK D., ŠTURMA, P.: *Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu*. Brno. Masarykova universita 1997. s.127.

³⁸ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno 1997.. s.62.

³⁹ MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv. *Právník*, č. 1,2009. s. 6 – 7.

⁴⁰ Rezoluce OSN č. 428 – příloha Status úřadu vysokého komisaře OSN.

⁴¹ Článek 2 Statusu Úřadu Vysokého komisaře Organizace Spojených národů pro uprchlíky. Tamtéž

V článku 6 Statutu nalezneme výčet osob, vůči nimž směřuje činnost Vysokého komisaře. Status směřuje k individuálnímu vymezení uprchlíka, zakotvuje ochranu před nuceným návratem do země, kde uprchlíkům hrozí pronásledování a újma. Ochrana na úrovni Vysokého komisaře zakotvuje ochranu nejen života, svobody, ale i důstojnosti.⁴²

Úřad zastřešuje rovněž humanitární pomoc uprchlíkům a obecně pracuje na budování právních standardů ochrany uprchlíků. Instituci nalezneme v Ženevě.⁴³

3.1.4 Deklarace o územním azylu

Valné shromáždění OSN přijalo dne 14. 12. 1967 deklaraci o územním azylu. Azyl, který je uznán musí být respektován ostatními státy.,,Deklarace zdůrazňuje, že přiznání azylu je mírový a humanitární akt, jež nemůže být považován za nepřátelský žádným jiným státem, a poznamenává, že je povinností azylové země posoudit azylovou žádost.“⁴⁴ I zde nalezneme zásadu *non refoulement*, která se nově vztahuje na hranice státu.⁴⁵

3.1.5 Deklarace o ochraně civilních osob za války

Deklarace o ochraně civilních osob za války náleží k Ženevské úmluvě a je jednou ze čtyř ženevských úmluv. Je považována společně s dalšími ženevskými úmluvami za základní pramen mezinárodního humanitárního práva. Jsou v ní zakotveny minimální záruky na ochranu obětí válečného konfliktu. Postavení uprchlíků stanovuje článek 4. Je řečeno, že „je poskytnuta ochrana všem občanům (tedy i uprchlíkům)

⁴² JÍLEK, D. : *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno. 1996. s.73.

⁴³ Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [online][2014-11-03]Dostupný z: <http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=103> .

⁴⁴ JASTRAM, K., ACHIRON, M. : *Průvodce mezinárodním uprchlickým právem*. s .9. 2008.[ASPI online 10.04.2014].

⁴⁵ Článek 3 Deklarace o územním azylu : *No person referred to in article 1, § 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.*[online ASPI 11.04.2014].

*nepřátelského státu a těm, kteří se nacházejí na okupovaném území. "Podle článku 44 nesmí stát zacházet při kontrolních opatření s uprchlíky jako s nepřátelskými cizinci"⁴⁶. Komentář k Ženevské úmluvě vysvětluje pojem uprchlík a říká, že „*uprchlíkem je osoba, která opustila domovský stát a vyhledala útočiště na cizí půdě v důsledku politických událostí nebo pod hrozbou pronásledování.*“*

3.1.6 Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám o ochraně obětí mezinárodního ozbrojeného konfliktu

Protokol byl sjednán k Ženevským úmluvám dne 8. června 1977.⁴⁷ V 70. letech nebyla zakotvena dostatečná ochrana obětí ozbrojeného konfliktu, kdy bylo zapotřebí poskytnout uprchlíkům zvláštní ochranu. Článek 73 Dodatkového protokolu stanoví, že osoby, které byly před zahájením nepřátelských akcí považovány za osoby bez státní příslušnosti nebo za uprchlíky, budou chráněnými osobami ve smyslu části I. a III. Ženevské úmluvy o ochraně civilních osob za války, a to za všech okolností a bez jakéhokoli nepříznivého rozdílu. Tímto byl rozšířen výčet chráněných osob na uprchlíky, které jsou občany neutrálního státu, jež není smluvní stranou Ženevské úmluvy. Dále také na uprchlíky, kteří nejsou občany neutrálního státu, jež má diplomatické zastoupení ve státě, na jehož území se uprchlíci nalézají a uprchlíky, kteří jsou občany jiného válčícího státu, jež má stále diplomatické zastoupení ve státě, v jehož moci jsou uprchlíci na obsazeném území, kteří jsou občany okupační mocnosti.⁴⁸

⁴⁶ Tamtéž, čl. 4 a 44.

⁴⁷ V Československu vyhlášen Sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí č. 168/1991 Sb.

⁴⁸ JÍLEK, D. *Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví*. Acta Universitatis Brunensis Iuridica. Brno 1996, s. 100.

3.1.7 Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Tato Úmluva byla sjednaná dne 10. prosince 1984 v New Yorku Valným shromážděním OSN a vstoupila v platnost 26. června 1987.⁴⁹ V úvodní části je definován pojem uprchlík, který se kryje s vymezením pojmu v Ženevské úmluvě. Azyl je upraven v článku 2. Důležitá zásada je obsažena v článku 2, který zdůrazňuje, že poskytnutí azylu uprchlíkovi není nepřátelský akt vůči dotčenému státu, nýbrž má povahu humanitární pomoci. Členský stát nesmí odmítnout žádnou osobu na hranicích a nesmí ji vyhostit.⁵⁰

3.2 Klasifikace cizineckého režimu

V současné době se vůči cizincům snaží v rámci OSN prosadit princip nevzájemnosti, nediskriminace a totální ochrany. V mezinárodním právu se přitom cizinecký režim klasifikuje jako:

- *minimální standard*, který vyjadřuje obecnou úroveň práv cizince, pod kterou by zákonodárství určitého státu nemělo nikdy klesnout. Zahrnuje obecné otázky postavení cizince (základní lidská práva a svobody) atd.,
- *zvláštní úpravy*, které vyplývají z mezinárodních smluv mezi státy. Na jejich základě může pro cizince vzniknout např. režim nejvyšších výhod. Dále to je zvláštní režim, který po ně vzniká na základě závazku státu z mezinárodní smlouvy. Jeho zvláštní formou je právní režim uprchlíků,
- konečně je to tzv. *národní režim*, který je pravidlem a na jehož základě mají mít cizinci všechna práva jako občané daného státu s výjimkou těch, která se váží na státní občanství.⁵¹

⁴⁹ Československá soc.republika ji podepsala 8 .9.1986.

⁵⁰ Vyhláška MZV č. 143/1988 Sb., Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

⁵¹ FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 204 – 205.

4. ÚPRAVA AZYLU V EVROPĚ

Evropské společenství bylo založeno s cílem upevnit ekonomickou spolupráci členských států. Azylová politika nebyla po ukončení druhé světové války hlavním cílem Evropského společenství. Utužování hospodářské spolupráce vedlo k zavedení čtyř základních svobod, na nichž byla postavena spolupráce členských zemí a které měly za cíl zavedení jednotného vnitřního trhu, tj. oblast bez vnitřních hranic. Těmito svobodami jsou obecně svoboda pohybu, služeb a kapitálu.

Azylovou politiku ponechávaly státy tradičně do výlučné kompetence jednotlivých členských států. Až do 90. let nebyla tato oblast zmiňována a společenství nemělo žádnou kompetenci na poli azylu. Svoboda pohybu sebou přinesla zrušení kontrol na vnitřních hranicích, a rovněž i otázky týkající se právě azylové politiky. S podpisem Schengenské dohody v roce 1985 začaly diskuse na téma harmonizace azylové politiky, nejprve jako nepravdivé konzultace, jejichž výsledkem byly nezávazné rezoluce a doporučení. Během těchto konzultací byly vytvořeny první návrhy Dublinské konvence. V článku 1 Dublinské úmluvy jsou vysvětleny základní pojmy jako:

„a) cizincem: každá jiná osoba, než státní příslušník členského státu.

b) žádost o azyl: žádost, kterou cizinec žádá od jednoho členského státu ochranu podle Ženevské konvence, dovolává se postavení uprchlíka ve smyslu článku 1 Ženevské konvence ve znění Newyorského protokolu.

c) žadatelem o azyl: cizinec, který podal žádost o azyl, o níž ještě nebylo rozhodnuto s konečnou platností.

d) posouzení žádosti o azyl: souhrn postupů, rozhodnutí, resp. rozsudků příslušných orgánů ohledně žádosti o azyl, vyjma řízení o určení státu příslušného k posouzení žádosti o azyl na základě této úmluvy.

e) povolení pobytu: každé povolení vydané úřady členského státu povolující pobyt cizince na jeho území, kromě víz a povolení k pobytu vydaných během řízení o žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o azyl.

f) vstupním vízem: povolení nebo rozhodnutí členského státu za účelem povolení vstupu cizince na jeho území, pokud budou splněny ostatní podmínky vstupu

*g) tranzitním vízem: povolení nebo rozhodnutí členského státu za účelem povolení tranzitu cizince na jeho území či do tranzitní zóny přístavu nebo letiště, pokud budou splněny ostatní podmínky tranzitu.*⁵²

Členské státy se dohodly, že azylová problematika bude zakotvena v Schengenské prováděcí úmluvě. Kapitola 7 nazvaná Příslušnost k projednávání o azyl nebyla dostačující, protože ne všechny státy byly členy Schengenských dohod. V roce 1997 byla podepsána Dublinská úmluva.

V roce 1992 byla podepsána Maastrichtská úmluva, která zavedla užší spolupráci mezi členskými státy a to nejen na tržním poli. Založila nové společenství nazvané Evropská unie a založila pilířovou strukturu. K otázce společného trhu a ekonomické spolupráce byla zavedena otázka evropského občanství a s ním související pohyb osob. Azylová oblast byla zavedena do třetího pilíře, tj. na bázi mezivládní spolupráce. Vytvořením třetího pilíře nazvaného Spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí posílila postavení osob z třetích zemí a azylovou politiku postavila na první místo v rámci mezinárodní spolupráce.

Amsterodamská smlouva, s účinností od 1. 1. 1999, rozšířila kompetence Evropského společenství v oblasti sociální politiky, životního prostředí, zdravotnictví, ochrany spotřebitele, ve spolupráci ve věcech civilních a trestních, ale rovněž i otázky migrace a azylu. Z hlediska harmonizace se jednalo o klíčový dokument. Problematika azylu se přesunula z třetího pilíře do pilíře prvního – komunitárního pilíře. Azylová materie byla nově zpracována do Smlouvy o založení Evropského společenství pod názvem Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob. Tímto počinem bylo umožněno, že azylová politika byla vpravena do komunitárního práva a mohla tak využívat všech nástrojů – přijímání nařízení a směrnic.

⁵² TICHÝ, L. a kolektiv. *Evropské právo*. 2. vydání. C.H.Beck, Praha 2004, s. 428.

Spojením těchto prvků Amsterodamská smlouva zakotvila jednotný koncept této politiky, čímž vytvořila prostor svobody, bezpečnosti a práva, jak je nyní zakotven Lisabonskou smlouvou.⁵³

4.1 První fáze harmonizace

Společný evropský azylový systém vytváří společný, harmonizovaný systém pro posuzování žádostí o azyl a následné poskytování mezinárodní ochrany v členských státech. Tento systém je považován za základní prvek politiky svobody, bezpečnosti a práva, který byl budován ve dvou fázích – první fáze je založena na programu přijatém v Tampere.

4.1.1 Program z Tampere

Prvním programem, který směřoval k vytvoření společné azylové a migrační politiky EU, byl přijat na summitu Evropské rady ve finském Tampere v roce 1999. Tedy krátce poté, co vstoupila v platnost Amsterodamská smlouva. V období, kdy začalo běžet přechodné pětileté období dle hlavy IV. SES. V tomto programu vyzdvihlo Společenství nutnost harmonizace azylové a migrační politiky a byla zdůrazněna potřeba respektovat právo každého žádat o azyl. Členské státy se zavázaly vytvořit prostor svobody, bezpečnosti a práva na spravedlnost, který byl zakotven v Ženevské smlouvě.

Postupné vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva se stalo novým cílem Evropské unie. Program byl založen na čtyřech blocích:

- *Společná azylová a vízová politika* – jedná se o nejdůležitější oblast z hlediska azylového práva. Uvedená spolupráce vyžaduje boj proti chudobě, zlepšování životních podmínek a pracovních příležitostí, předcházení konfliktů a upevňování demokratických států a zajištění dodržování lidských práv. Především se jedná o práva žen, menšin a dětí. Státy se zavázaly

⁵³ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010, s.134.

vybudovat společnou migrační politiku. Tamperský program navrhl vytvoření instrumentu dočasné ochrany osob v případech náhlého a masivního přílivu do členských států a zavazoval státy, aby vytvořily systém solidarity mezi členskými státy v případě masového přílivu osob.⁵⁴ Dalším podstatným návrhem Tamperského programu bylo zajištění, aby občané třetích zemí, kteří v Unii legálně pobývají, mohli požívat stejných práv a ochran, jako její občané, tj. svobodně se pohybovat v rámci Unie. Cílem bylo zajistit spravedlivé zacházení s občany třetích států – bojovat proti diskriminaci, rasismu a xenofobii. Dalšími body tamperského programu byly:

- *Evropský prostor práva* – týkající se zlepšení přístupu ke spravedlnosti v řízení s příhraničním prvkem, vzájemné uznávání soudních rozhodnutí, přibližování procesních předpisů v oblasti občanského práva.
- *Celounijní boj proti kriminalitě* – státy se dohodly ke koordinaci opatření a prevenci kriminality spojené s intenzifikací boje proti organizovanému zločinu, zvláště proti obchodu s drogami, lidmi; boj proti terorismu a dále se dohodly, že vyvinou úsilí proti praní špinavých peněz.
- *Silnější vnější akce Unie* – vytvoření zahraničně-politických aktivit, například uzavírání mezinárodních smluv – za účelem zajištění výše popsaných cílů.⁵⁵

Závěry z programu Tampere položily základy Společného evropského azylového systému. Mezi klíčové výsledky Tampere patří přijetí nařízení č. 2003/343/ES – tzv. nařízení Dublin II, které vstoupilo v platnost 17. 3. 2003 a které nahrazuje Dublinskou úmluvu. Toto nařízení určuje konkrétní členský stát odpovědný za přijetí žádosti o azyl a stanovuje, že ten stát, který umožní běženci vstup na území EU, je odpovědný za přijetí jeho žádosti o azyl. Dalším klíčovým dokumentem je kvalifikační směrnice č. 2004/83/ES stanovující kritéria, podle kterých se má posuzovat,

⁵⁴ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010, s.134 -144.

⁵⁵ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010, s.144.

jestli žadatel je uprchlíkem nebo vyžaduje jinou, subsidiární ochranu. Směrnice o minimálních standardech přijetí č. 2003/9/ES, kterou měly státy povinnost implementovat do 6. 2. 2005. Směrnice obsahuje ustanovení týkající se minimálního zajištění k volnosti pohybu, ubytování, stravování, školní docházce, sociální pomoci při vstupu na trh práce. Neméně je důležité přijetí směrnice č. 2001/55/ES, díky které je umožněno na základě rozhodnutí Rady hromadně přijmout větší počet osob, které opouštějí svou zemi z důvodu trvalého násilí a masového porušování lidských práv.

V současné době se aplikuje Dublin II., což se stalo *nařízením Rady (ES) č. 343/2003*, stanovující kritéria a mechanismy pro určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států Evropských společenství. Toto nařízení vydala Rada ES dne 18. února 2003, v platnost vstoupila dne 1. září 2003. Nařízení č. 343/2003 nahradilo Dublinskou úmluvu ze dne 15. června 1990 a je přímo použitelné ve všech členských státech (jedinou výjimkou je Dánsko). Mezi členskými zeměmi a Dánskem je uplatňována první Dublinská úmluva. Ve všech ostatních případech se postupuje dle nařízení č. 343/2003. Nařízení reagovala pouze na některé problémy, které se objevily v souvislosti s aplikací Dublin I. – např. okruh rodinných příslušníků, zavedení nového kritéria – tranzitní zóny mezinárodního letiště a jiné lhůty.⁵⁶ Přijetím Dublinu II. musela být zajištěna kontinuita s Dublinem I. Stalo se tak nařízením Rady č. 2725/2000 z 11. prosince 2000 o zřízení „EURODAC“ pro porovnávání otisků prstů. Dle B. Pikny je: „*nařízení v souladu se základními právy a zásadami, které jsou zakotveny zejména v článku 18 Listiny základních práv EU. Respektuje rovněž zásady subsidiarity a proporcionality*“.⁵⁷ Směrnice Rady 2004/83/ES o minimálních požadavcích na kritéria a status státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti jako uprchlíků nebo jako osob, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany. Cílem této směrnice z 29. dubna 2004 je zajistit uplatňování společných kritérií pro osoby, potřebující mezinárodní ochranu a určit alespoň minimální rozsah výhoda dávek. Směrnice zdůrazňuje, že sjednocování pravidel o

⁵⁶ MVČR. Azyl. Dostupné z : www.mvcr.cz/azyl/azyl.html#dublin [online 01.04.2014].

⁵⁷ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha. 2010, s.134.

uznání a obsahu uprchlického statusu by mělo omezit sekundární pohyb žadatelů o azyl mezi členskými státy. Směrnice zároveň stanovila minimální podmínky, které musí státní příslušníci třetích zemí nebo jedinci bez státní příslušnosti splnit, aby byli uznáni za uprchlíky.⁵⁸

Směrnici nazýváme jako kvalifikační. Upravila pojem uprchlíka „*jako státního příslušníka třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodu rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodu příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se vztahuje článek 12.*“⁵⁹

Tamperský program byl ukončen k 30. dubnu 2004, kdy skončilo přechodné pětileté období. Toto období je charakteristické tím, že se Rada Evropské unie musela rozhodovat o právních normách v oblasti svobody, bezpečnosti a práva až na výjimky jednomyslně. Po integračním období přešla harmonizace do svého druhého vývoje.

Program z Tampere byl schválen na zasedání Evropské rady ne 5. 11. 2004 a nesl název Posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (dále jen Haagský program). Stanovil obecné priority a politické cíle v oblasti vnitřní bezpečnosti EU na období 2005-2009. Tento pětiletý plán byl dalším krokem k vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii.

Mezi závěry z Tampere obecně řadíme:

1. Evropská integrace se od svých prvopočátků pevně opírá o společný závazek členských států, který je založen na respektování lidských práv. Ochrana

⁵⁸ Směrnice Rady 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, článek 1.

⁵⁹ Tamtéž.

lidských práv se stala nezbytná pro zabezpečení míru a růstu prosperity Evropské unie.

2. Hlavním cílem, který je potvrzen Amsterodamskou smlouvou, je snaha o vybudování společného prostoru míru a blahobytu. Mezi to řadíme jednotný trh, hospodářskou a měnovou unii, schopnost společně řešit globální a ekonomické otázky.
3. Zasedáním bylo konstatováno, že volný pohyb by neměl být vnímán jako výlučná výsada občanů Evropské Unie. Evropská unie má přijímat lidi z celého světa, kteří nemají stejnou svobodu. Unie nesmí těmto lidem upírat zlepšení životních podmínek. Zde je vyslovena snaha o formulování společné azylové a imigrační politiky, s důrazem na kontrolu vnitřních hranic.
4. Cílem je rovněž otevřená a bezpečná Evropská unie, která dodržuje závazky vyplývající z Ženevské konvence.
5. Aby mohla být svoboda skutečně využívána, musí existovat skutečný společný prostor spravedlnosti, v němž se mohou lidé obracet na soudy.⁶⁰

4.2 Druhá fáze harmonizace

4.2.1 Haagský program

Navazující Haagský program z roku 2004 právně závazným dokumentem, nýbrž se jedná o dokument spíše politického charakteru. Hraje významnou roli při harmonizaci evropského azylového práva a od jeho přijetí lze datovat počátek existence Společného evropského azylového systému. Společný evropský azylový systém byl vybudován na základě opatření a nástrojů, které byly přijaty v rámci tamperských požadavků. Toto zhodnocení mělo být systematické, nestranné a objektivní, nejen z právního, ale i politického hlediska. Program stanovil rámec a představil hlavní cíle pro nadcházejících pět let. Kromě obecných cílů týkajících se prostoru svobody,

⁶⁰ TICHÝ, L.. Evropské právo. *Právník*, 2004, č. 12, s. 24.

bezpečnosti a práva, kterými jsou hlavně základní práva a hodnocení tamperského programu, se zabývá konkrétními cíli se zaměřením na:

- Posilování svobody.
- Posilování bezpečnosti.
- Posilování práva.
- Vnější vztah.

Závěry z Haagu zmiňují tamperský program velmi stručně. V první fázi harmonizace byla připravena harmonizace pohraničních kontrol, zlepšena policejní spolupráce a byly učiněny podstatné kroky ve spolupráci v oblasti vzájemného uznávání soudních rozhodnutí. Dokument reaguje na teroristické události z Madridu v roce 2004. Velkou snahou je vybudování unijní politiky, tzn. posílení bezpečnosti a zaujetí důslednějšího společného postoje k příhraničním problémům, zejména ve vztahu k boji s mezinárodní kriminalitou.

Z hlediska azylového práva haagský program potvrzuje cíl předepsaný programem tampere, tedy vznik společného azylového statusu. Haagský program vyzdvihuje důležitost praktické spolupráce mezi členskými státy, která hraje významnou roli při budování harmonizovaného systému.

Komise začala vypracovávat opatření týkající se harmonizace. Haagský program očekával přijetí Evropské ústavy, která by měla zrušit strukturu tří pilířů Evropské Unie⁶¹ a měla by plně zavést prostor svobody a bezpečnosti a práva tzv. komunitární metody – tzn. členské státy by mohly upravovat jen ty otázky, jejichž zavedení by znamenalo, že členské státy budou upravovat jen ty otázky, které unie neupravila nebo je přestala upravovat. Program předpokládal, že do roku 2010 dojde k fungování společných unijních struktur v oblasti migrační politiky a mělo by dojít k vytvoření regionálních strategií, které se budou vázat na geografické celky. Kontrola vnějších hranic je zabezpečována Schengenským systémem.⁶²

¹⁰⁴ Tří pilířovou soustavu zrušila Lisabonská smlouva.

⁶² ČEPELKA, Č.: Haagský program a jeho přínosy. *Právník*. 2005, č.5, s. 25.

Důležitý je Akční plán, který provádí Haagský program. V bodu dva akčního plánu nazvaného Posílení svobody jsou rozpracovány legislativní opatření, které se Unie zavázala přijmout v oblasti azylové politiky na poli Společného evropského azylového systému. Má především sloužit k tomu, aby podpořil členské státy při realizaci společné azylové a migrační politiky v EU v souladu s hlavou IV. SES. Zejména v oblasti přijímání uprchlíků a přesídlenců, integrovaném řízení návratů ze členských států, činnostech týkajících se integrace příslušníků třetích zemí do společenství členských států.⁶³

4.2.2 Evropský pakt o migraci a azylu

Další harmonizační kroky byly stanoveny v Evropském paktu o migraci a azylu, které přijaly členské státy na summitu v Bruselu v říjnu 2008. Tento pakt je jedním z priorit francouzského předsednictví, které se soustředilo na vyřešení otázek týkající se migrace a azylu. Výsledkem tohoto úsilí je obecný plán na sjednocení pravidel v migrační a azylové politice.

Pakt je založen na jasných politických závazcích a obsahuje nové návrhy, které jsou vtěleny do pěti základních myšlenek. První z nich je organizace legální migrace a podpora integrace. Druhým bodem je boj proti nelegální migraci, kdy vyzývá k posílení spolupráce mezi členskými státy a zeměmi původu, kromě jiného i při návratu nelegálních migrantů do zemí původu. Tímto závazkem je zefektivnění hraničních kontrol. Zde Pakt stanovuje požadavek na zavedení a fungování biometrických víz do 1. ledna 2012. Třetím závazkem je právě zefektivnění hraničních kontrol.

Čtvrtým bodem paktu, který je nejvýznamnější z hlediska vývoje sjednocení systému, je sjednocení azylové politiky. Pakt navrhuje vytvoření Evropského podpůrného azylového úřadu, zkráceně EASO, jehož úkolem má být pomoc při rozvoji a zavádění Společného evropského azylového systému. V bodě IV. Pakt připomíná odkaz na Ženevskou úmluvu a Protokol.

⁶³ Tamtéž, Čepelka, s. 26.

Pátým bodem Paktu je vytvoření partnerství se zeměmi původu migrantů a jejich podpora rozvoje. Mezi další cíle patří každoroční diskuse o přistěhovalecké a azylové politice. Za tímto účelem je vytvořen mechanismus evaluačních zpráv a setkávání.⁶⁴

4.2.3 Stockholmský program

Stockholmský program navazuje na Haagský program a stal se novou iniciativou na poli azylové politiky. Byl představen v březnu 2009 a sestavoval plány na rok 2010 až 2014. Byl schválen den po Lisabonské smlouvě.

Hraniční kontrola a hraniční migrace představují oblast, která je úzce spojena se suverenitou členských států. Vzhledem k tomu, že záležitosti týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti nebo povolení jsou rozhodovány členskými státy zapřičiňují, že v Unii nejsou sjednoceny migrační standardy. Stockholmský program představuje poněkud rozsáhlý text. Opět jako u Haagského programu má charakter politický, nikoliv právní. Je aplikován od ledna 2010 a je stanoven na pět let. Dle B. Pikny je hodnocen jako: „nejširší dokument svého druhu, který pokrývá celou oblast justice a vnitřních věcí Unie.“

Program navazuje na Lisabonskou smlouvu a fakticky ji prolounguje do politické a právní oblasti. Stockholmský program se skládá ze sedmi ucelených oblastí:

1. *Evropa občanův prostoru svobody, bezpečnosti a práva.*
2. *Podpora práv občanů : Evropa práv.*
3. *Usnadnit život občanům - Evropa jako prostor pro práva a spravedlnosti.*
4. *Evropa jako ochránce.*
5. *Přístup k Evropě v globalizovaném světě.*
6. *Evropa jako prostor odpovědnosti, solidarity a partnerství v záležitostech migrace a azylu.*
7. *Evropa v globalizovaném světě – vnější rozměr svobody, bezpečnosti a práva.*⁶⁵

⁶⁴ ČEPELKA, Č.: Haagský program a jeho přínosy. *Právník*. 2005. č.5, s. 25

Program poukazuje na problémy, které mohou v budoucnosti nastat v návaznosti na vzrůstající migrační tendence. Klíčovým politickým cílem Unie zůstává vytvoření společného azylového systému do roku 2012. V dokumentu je vzpomenu pět základních bodů v oblasti azylu a přistěhovatelství:

- „upravit legální přistěhovatelství s ohledem na priority, potřeby a absorpční schopnosti dané každým členským státem a podporovat začlenění,
- bojovat proti nedovolenému přistěhovatelství, zejména zajistit návrat nelegálních přistěhovalců do jejich země původu nebo země tranzitu,
- posílit účinnost ochrany hranic
- budovat Evropu azylu
- vytvářet globální partnerství se zeměmi původu a zeměmi tranzitu, a zároveň podporovat součinnost mezi migrací a rozvojem“.⁶⁶

„V návaznosti na Stockholmský program přijal Evropský parlament a Rada v dubnu 2010 realizační dokument pod názvem Akční plán pro provádění Stockholmského programu. Dokument má opět politický a nikoliv právně závazný charakter. Sestává se z osmi částí označených jako:

1. Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům
2. Zajištění ochrany základních práv
3. Posílení účasti evropských občanů
4. Zajišťování bezpečnosti Evropanů
5. Postavení solidarity a odpovědnosti
6. přispění globální Evropě“
7. Od politických priorit až k akcím a výsledkům.“⁶⁷

⁶⁵ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010.. s.155-156.

⁶⁶ Tamtéž, Pikna, s. 160.

4.3 Třetí fáze harmonizace

4.3.1 Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva byla slavnostně podepsána dne 13. 12. 2007 v Portugalsku. Tím byl zahájen proces ratifikace smlouvy a zároveň tím odstartovaly klíčové změny fungování Evropské unie. Nejen strukturální, ale i hodnotové.

Ode dne, kdy vstoupila Lisabonská smlouva v platnost, tj. od 1. prosince 2009, získala Evropská unie právní subjektivitu a převzala pravomoci, které před tímto datem mělo Evropské společenství, čímž se právo Společenství stalo právem Unie. Můžeme tak říci, že se Evropské společenství a Evropská unie staly jedním celkem. Smlouva změnila zakládající smlouvy, tj. Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropské unie, která se nově nazývá Smlouva o fungování Evropské unie („Listina“) a je postavena na roveň smlouvám, čímž se stala právně závazným dokumentem primárního práva EU.

Lisabonská smlouva obecně přináší novelizaci primárního práva Evropské unie a přijímá do sebe Ústavu pro Evropu. Dle tvrzení Humuláka: *„Pro Lisabonskou smlouvu je typickým rysem skutečnost že opouští konstituční břehy. Děje se tak po stránce formální, tak po stránce koncepční. Méně však tomu po stránce obsahové“*.⁶⁷

Pro azylovou oblast je nejpodstatnější změna ve spojení I. a III. pilíře. Lisabonská smlouva zavádí pojem Prostor svobody, bezpečnosti a práva, jehož pravidla jsou stanovena v Hlavě V. SFEU. V této hlavě si stanovila Unie za úkol vybudovat společnou politiku, týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany. Členské státy mají tuto ochranu poskytnout státními příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, a to při zasahování do principu nenavracení. Tohoto cíle má Unie dosáhnout právě pomocí Společného evropského azylového systému, který obsahuje opatření týkající se:

- jednotného azylového statusu

⁶⁷ Tamtéž, s. 170.

⁶⁸ HUMULÁK, O.: *Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?* www.epravo.cz/online/7.4.2014/

- jednotného statusu doplňkové ochrany
- jednotného statusu dočasné ochrany
- jednotných postupů při udělování a odnímání azylu nebo doplňkové ochrany
- kritérií a mechanismů pro určení státu odpovědného pro posouzení žádostí
- norem týkajících se podmínek pro přijímání žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu
- pravidel pro spolupráci s třetími zeměmi za účelem dohledu nad přílivem žadatelů o azyl nebo doplňkovou ochranu nebo ochranu dočasnou.⁶⁹

Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy ve třetím článku odstavci druhém uvádí: „*Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic ve kterých je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalství a předcházení a potírání zločinnosti.*“ Dá se říci, že uvedený odstavec byl převzat ze znění smlouvy z Nice, což signalizuje daleko pevnější zakotvení.

Uvedený cíl je rozveden v hlavě V. SFEU. Tato politika je tvořena třemi prvky, které se vzájemně prolínají a doplňují. Jedná se o vnitřní a vnější bezpečnost, civilní a trestní justici a za třetí svobodu. Svoboda zde pokrývá oblast azylu, pohyb osob, zejména volný pohyb osob v rámci schengenského prostoru, oblasti migrace, azylové i cizinecké politiky.

Článek 75 SFEU stanoví: „*v případě nezbytnosti, pokud jde o předcházení terorismu a souvisejícím činnostem a boj proti nim, může být řádným legislativním postupem vymezen formou nařízení rámec správních opatření týkajících se pohybu kapitálu a plateb, jako zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv nebo hospodářských výhod, které náležejí fyzickým nebo právnickým osobám, skupinám nebo nestátním útvarům, jsou jimi vlastněny nebo jsou v jejich držbě.*“⁷⁰

⁶⁹ HUMULÁK, O.: *Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?* www.epravo.cz /online 7.4.2014/

⁷⁰ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010.. s. 188.

Lisabonská smlouva nově upravuje i oblast týkající se hraničních kontrol, azylu a přistěhovatelství tím, že zavádí přesný legislativní postup. Unie rozvíjí politiku s cílem:

- a) zajistit, aby osoby bez ohledu na svou státní příslušnost nebyly kontrolovány při překračování hranic,
- b) zajistit kontrolu osob a účinný dohled nad překračováním vnějších hranic,
- c) postupně zavést integrovaný systém řízení vnějších hranic.

Lisabonská smlouva odděluje azylovou a přistěhovaleckou politiku do samostatných dvou ustanovení a zavádí pravidlo legislativního procesu.⁷¹

4.3.1.1 Společná azylová politika

Pokud jde o společnou azylovou politiku předpokládá Lisabonská smlouva vytvoření společného evropského azylového systému s tím, že „Unie vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavrácení.“⁷²

V návaznosti na výše uvedené Píkna konstatuje, že pro účely dosažení společného evropského azylového systému se přijímají řádným legislativním postupem opatření upravující:

1. jednotný azylový status,
2. jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří aniž by získali azyl potřebují mezinárodní ochranu,

⁷¹ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010.. s. 188.

⁷² Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unie a Smlouvu o založení Evropského společenství, Ústřední věstník Evropské unie, C 306 z 17. 12.2007, článek 78.

3. společný režim dočasné ochrany vysídlených osob,
4. společný postup pro udělování a odnímání jednotného azylového statusu,
5. kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl,
6. podmínky týkající se přijímání žadatelů o azyl,
7. partnerství a spolupráce a doplňková či dočasná ochrana.⁷³

4.3.1.2 Společná přistěhovalecká politika

Lisabonská smlouva zakotvuje nové cíle v oblasti přistěhovalecké politiky. Jedná se zejména o řízení migračních toků nebo prevenci nedovoleného přistěhovalectví, zpřísnění kontrol na vnějších hranicích a zpřísnění mechanismů v oblasti přistěhovalecké politiky.

Unie si zakládá na vyvíjení společné přistěhovalecké politiky. Cílem je zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí, oprávnění pobývat v členských státech. Unie si především zakládá na boji proti nedovolenému přistěhovatelství a obchodu s lidmi.

Přistěhovalecká politika zavádí odlišování pojmů jako je legální a nelegální přistěhovatelství. Lisabonská smlouva by měla především v praxi přispět k lepší integrační politice. Pikna upozorňuje, že členské státy mají rozhodující vliv stanovit objem vstupů státních příslušníků třetích zemí na jejich území s cílem hledat tam práci jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné. Toto ustanovení je velmi důležitým regulačním mechanismem.

Dále je zavedena tzv. pasová klauzule, týkající se cestovních pasů, průkazů totožnosti, povolení k pobytu a jiných obdobných dokladů.⁷⁴

⁷³ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010, s. 191.

5. VZTAH LISTINY K AZYLOVÉMU PRÁVU

V oblasti azylového práva stojí za zmínku Listina základních práv a svobod, která byla připravena v červnu 1999 a přijata v prosinci 2000 v Nice. Navazuje na mnohé lidsko-právní dokumenty, mezi které lze zařadit Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, či v případě ekonomických a sociálních práv na Evropskou sociální chartu.

Vzhledem k tomu, že se jedná o stěžejní dokument v oblasti azylového práva, je Listina zařazena jako samostatná kapitola. V teorii se můžeme setkat se dvěma směry, které interpretují úlohu Listiny. Práva z listiny můžeme dělit na dva směry. První z těchto teorií – teorie minimalistická tvrdí, že ustanovení Listiny lze dělit do dvou skupin. Na tradiční práva a principy (ustanovení o právech osob, osob se zdravotním postižením).

Tato práva jsou soudně vymahatelná před Soudním dvorem, zatímco principů se lze domáhat pouze v případě, kdy to Unie stanoví prostřednictvím právních předpisů. Druhá teorie – maximalistická, prohlašuje, že Listina sama neurčuje, které články jsou právy vymahatelnými před Soudním dvorem a které jsou pouhými principy.

Listina byla původně přijata jako právně nezávazný text, a právně závaznou se stala až v vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, čímž byla postavena na stejnou úroveň jako základní smlouvy.

Do primárního práva byla inkorporována prostřednictvím článku 6 SEU, který v prvním odstavci říká, že „*Unie uznává práva, svobody a zásady obsažené v Listině základních práv a svobod Evropské unie ze dne 7. 12. 2000, ve znění upraveném ze dne 12. 12. 2007 ve Štrasburku, jež má stejnou právní sílu jako smlouvy. Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Práva, svobody⁷⁵ a zásady obsažené v Listině se vykládají v souladu s obecným ustanovením v hlavě VII. Listiny,*

⁷⁴ PIKNA, B. *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva prizmatem lisabonské smlouvy*. Linde: Praha 2010. s. 192-203.

⁷⁵ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., A KOLEKTIV. *Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Díl*. Praha. C.H.BECK. 2010. s. 40.

jimiž se řídí výklad a použití, a s náležitým přihlédnutím k vysvětlením zmíněným v Listině, jež uvádějí zdroje těchto ustanovení“.

Listina není přímou součástí Smluv, je „na rovinu primárního práva povyšována odkazem“.⁷⁶ tím pádem má stejnou právní sílu jako SEU a SFEU.

⁷⁶ Tamtéž, s. 40.

6. AZYLOVÉ PRÁVO V ČESKÉ REPUBLICE

Dne 1. ledna 2000 nabyl účinnosti zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu). Cizinec, který učinil prohlášení o azylu je oprávněn podat žádost o udělení azylu.⁷⁷ Důvodem k udělení azylu je, že je cizinec pronásledován za uplatňování politických práv a svobod nebo má strach z pronásledování z důvodu rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité sociální skupině apod.⁷⁸ Za zajímavou úpravu je pokládán § 90: „Česká republika může udělit cizinci azyl bez předchozího řízení, pokud je uznán uprchlíkem dle mezinárodní smlouvy rozhodnutím Úřadu Vysokého komisaře za podmínky dodržení zásady spravedlivého rozdělení břemene se smluvními státy Úmluvy o právním postavení uprchlíků.“ Zákon o azylu je jednou z těch norem, která prošla celou řadou novelizací.⁷⁹

Novelizace reagovala na nově přijaté evropské předpisy (vízový kodex, jednotný vzor pro povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, apod.), dále na úkoly plynoucí z usnesení vlády a na aktuální judikaturu a požadavky z praxe.

Mezi nejdůležitější změny patří návrh na zrušení víz k pobytu do 90 dní vydávaných podle zákona o azylu, a to z důvodu reakce na Vízový kodex. Od 1. května 2011 tak byly zavedeny průkazy o povolení k pobytu obsahující biometrické identifikátory, apod.⁸⁰

V následujících podkapitolách si proto vyjasníme z jakých důvodů se azyl převážně poskytuje.

⁷⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, § 10

⁷⁸ Tamtéž, § 13

⁷⁹ NEDVĚDICKÝ, K. Správní uvážení v oblasti azylu a migrace. *Právník*, 2009, č. 5, s. 487 – 488.

⁸⁰ MVČR: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. [online] Praha, 2011, s. 32. [citováno 21-032014]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2010-pdf.aspx>.

Mezi nejdůležitější změny patří návrh na zrušení víz k pobytu do 90 dní vydávaných podle zákona o azylu, a to z důvodu reakce na Vízový kodex. Víza jsou nahrazena osvědčením, jež slouží cizinci k dopravení se do přijímacího střediska a oprávněností pobytu na území ČR ze zákona.

Od 1. května 2011 tak byly zavedeny průkazy o povolení k pobytu obsahující biometrické identifikátory. Zlepšila se zároveň možnost azylantů a osob s doplňkovou ochranou dosáhnout na finanční příspěvky. Pro určité kategorie osob s doplňkovou ochranou se umožnil dočasný pobyt v integračním azylovém středisku. Podobně jako v zákoně o pobytu cizinců v oblastizajištění se při omezení osobní svobody, byla stanovena soudům zákonná lhůta pro rozhodnutí o žalobě proti umístění v přijímacím středisku nebo v přijímacím středisku na letišti.⁸¹

6.1 Azyl za účelem sloučení rodiny a doplňková ochrana

V ustanovení § 13 azylového zákona nalezneme úpravu azylu za účelem sloučení rodiny. Tento typ ochrany se uděluje rodinnému příslušníku azylanta. Azyl bývá udělen „v případě hodného zřetele“. Dispozici ministerstva omezuje přesné vymezení pojmu „rodinný příslušník“ a podmínka trvání manželství žadatele s azylantem ještě předtím, než je azylantu udělen azyl.⁸² Správní orgán nemá oprávnění rozšiřovat okruh oprávněných osob.⁸³ „*Další specifikací je skutečnost, že u žadatele o udělení mezinárodní ochrany nebude v řízení shledán důvod pro udělení azylu dle § 12. Je zřejmé, že uvedené ustanovení má velký smysl v případech, kdy by přísnou aplikaci zákonných podmínek udělení azylu došlo k rozdělení rodin (...).*“⁸⁴ V ustanovení § 14b

⁸¹ MVČR: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. [online] Praha, 2011, s. 32. [citováno 21-032014]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2010-pdf.aspx>.

⁸² Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, § 13

⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 2 Azs 70/2003 ze dne 16. 3. 2004

⁸⁴ NEDVĚDICKÝ, K. Správní uvážení v oblasti azylu a migrace. *Právník*, 2009, č. 5, s. 490.

je správnímú úřadu svěřena pravomoc udělit doplňkovou ochranu za účelem sloučení rodiny, a to v případě zvláštního zřetele a žadatelem je rodinný příslušník osoby požívající doplňkové ochrany. Zde se jedná o podobnou situaci jako je při rozhodování o udělení azylu za účelem sloučení rodiny. Výsledkem řízení je rozhodnutí o udělení doplňkové ochrany.⁸⁵

6.2 Humanitární azyl

Ustanovení § 14 zákona o azylu je stručné obsahem, ale výrazné svou aplikací. Díky existenci humanitárního azylu má správní orgán šanci zohlednit individuální situaci žadatele a v rámci volné úvahy mu udělit azyl dle § 14, přičemž „humanitární azylant“ má stejné postavení jako azylant dle § 12 či § 13. Důvody aplikace jsou různorodé. Z tohoto důvodu zmíníme příklady, které přinesla praxe (podkapitola 5.6 Praktické příklady).

6.3 Neudělení azylu

Důvody k neudělení azylu jsou taxativně vyjmenovány v ustanovení § 15. Jedná se především o důvodné podezření ze spáchání závažných nepromlčitelných zločinů proti míru, lidskosti, apod. Ve výše uvedeném ustanovení odst. 3 zákonodárce uvozuje: „Azyl dále nelze udělit, pokud:

a) *cizinec požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Organizace spojených národů než Úřadu Vysokého komisaře; není-li ochrana nebo podpora z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, o jejichž postavení není ještě konečně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění Organizace spojených národů, vztahují se na něho ustanovení tohoto zákona,*

⁸⁵ Tamtéž

b) je cizinec uznán příslušnými úřady země, v níž se usadil jako v místě svého trvalého bydliště, za osobu, které byly přiznány práva a povinnosti rovnocenné se státní příslušností k takovému státu; to neplatí, jde-li o stát, ve kterém mu hrozí pronásledování podle § 12“.⁸⁶

Stejně tak se k otázkám neudělení azylu vyslovuje svým rozhodnutím i Nejvyšší správní soud: „Rozhodnutí o nepovolení vstupu na území podle § 73 odst. 4 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, nelze vydat v případě cizince, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany na území jiného státu, na který se aplikuje nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kde v té době legálně pobýval, který je na základě určení České republiky jakožto členského státu příslušného pro vyřízení jeho žádosti předáván v tranzitním prostoru mezinárodního letiště orgánům České republiky. II. Cizinec, který podal žádost o udělení mezinárodní ochrany na území jiného státu, na který se aplikuje nařízení Rady (ES) č. 343/2003, má postavení žadatele o mezinárodní ochranu podle § 2 odst. 5 zákona o azylu.“⁸⁷

6.4 Pobyt cizinců na území ČR

Státní moc je vykonávána nejen vůči státním občanům, ale také vůči všem ostatním osobám, které se na území ČR nacházejí. Postavení cizinců také charakterizuje povahu státu a to, jak je připraven zařadit se do mezinárodního společenství. Rozvoj vztahů mezi státy v průběhu dějinného vývoje vedl k vytvoření pravidel tzv. cizineckého práva jako důležité součásti práva veřejného.⁸⁸

V České republice, stejně jako v zemích EU, má problematika cizineckého práva značkou důležitost. Pobyt cizinců na našem území je upraven zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (cizinecký zákon). Tato norma prochází, a v tom je shoda se zákonem o azylu, množstvím novel, často velmi zásadních. Smysl volné úvahy v zákoně o pobytu cizinců je lidsko-právní, tj. cílem zákonné úpravy má být postihnutí výjimečnosti každého individuálního

⁸⁶ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění, § 15 odst. 3

⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, čj. čj. 4 Azs 11/2013 - 20

⁸⁸ FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 203.

případu a jeho rozhodnutí s ohledem na často rozhodující ovlivnění života dotčeného cizince. Nemění to ale nic na skutečnosti, že každý suverénní stát považuje za důkaz své svrchovanosti právo upravit si zákonem podmínky pro vstup a pobyt občanů jiného státu.⁸⁹

Tento zákon upravuje podmínky vstupu a pobytu cizinců na území ČR a reguluje postup pro případy, kdy k dopravení cizince došlo bez patřičných dokladů. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že česká právní úprava je stejná jako legislativa v mnoha jiných státech, jakož i v mezinárodním právu. V zákoně o pobytu cizinců je pochopitelně zakotvena celá procedura, jejímž prostřednictvím se řeší otázky související s legálním pobytem cizích státních příslušníků na území ČR.

Velmi často je k přepravě mezi hranicemi států používána letecká doprava. V této souvislosti je vhodné připomenout, že cizinecký zákon pochopitelně dopadá na povinnosti leteckých dopravců. Civilní letecká doprava je tak vzhledem ke své povaze regulována celou řadou právních předpisů (bezpečnostního, ekologického, technického či jiného charakteru). Obecné povinnosti dopravce upravuje zejména ustanovení § 104 cizineckého zákona. Tyto povinnosti lze rozdělit do dvou skupin.

Za prvé hovoříme o zákazu dopravit cizince, který nemá potřebný cestovní doklad nebo vízum, na území České republiky. Za druhé se jedná o povinnost zajistit na základě pokynu policie dopravu do zahraničí cizinci, kterému byl odepřen vstup na území ČR, jakožto i cizinci, kterého letecký dopravce na území ČR dopravil a který nepředložil potřebný cestovní doklad nebo letištní průjezdní vízum. Nyní si všimněme případných sankcí:

„Pokud byl cizinec dopraven ze Schengenského prostoru, uloží se pokuta do výše 100 000 Kč (za každého takto dopraveného cizince. Jedná-li se o cizince dopraveného ze státu mimo Schengenský prostor, uloží se pokuta v rozmezí od 100 000 do 500 000 Kč (za každého takto dopraveného cizince.“⁹⁰

⁸⁹ Blíže k tomu Rozsudek NSS čj. 2 Azs 32/2003 ze dne 15. 12. 2003

⁹⁰ TOMÍČEK, Z., JANŠTA, L. Povinnosti při dopravě cizinců za území ČR. *Právní rádce*, 2012, č. 10, s. 63

6.5 Možnost nabytí občanství

Začátkem roku 2014 nabyl účinnosti nový zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů. Došlo tak k úplnému upuštění od principů jediného státního občanství a nově byla upravena možnost existence dvojího anebo vícero státního občanství. Tato právní norma má pochopitelně dopad i na cizince.

V praxi to znamená, že cizinci, kteří chtějí nabýt občanství České republiky v příslušném řízení, již nemusí prokazovat pozbytí dosavadního státního občanství. Podle nové právní úpravy lze nabyt českého státního občanství narozením, určením otcovství, osvojením nalezením na území České republiky, prohlášením anebo v souvislosti se svěřením do různých forem náhradní péče.

Zcela nově je upraveno nabytí státního občanství určením otcovství. V zákoně jsou vyjmenovány případy, ve kterých dítě nabude státní občanství České republiky automaticky, zejména v případě souhlasného prohlášení učiněného českým občanem s matkou dítěte, která je občankou EU nebo Švýcarské konfederace, anebo i občankou jiného státu, pokud má na území ČR povolen trvalý pobyt. Na udělení státního občanství není právní nárok. Zákon nově stanoví taxativní podmínky pro udělení státního občanství, bude se však přihlížet i k jiným podmínkám, například zda je cizinec v České republice dostatečně integrován do společnosti. Mezi hlavní podmínky pro udělení občanství se řadí například trvalý pobyt na území ČR alespoň po dobu 5 let, bezúhonnost, znalost českého jazyka a ústavního systému, aj. Tento zákon neobsahuje ustanovení o tom, že čeští státní občané nabytím státního občanství cizího státu automaticky pozbývají dosavadní státní občanství České republiky, jinými slovy takový občan ČR má dvojí občanství.⁹¹

⁹¹ KURIVČAKOVÁ, U. Dvojí občanství anebo co přinese nový zákon o státním občanství ČR. *Právní rádce*, 2013, č. 12, s. 33.

6.6 Praktické příklady

Jedná se např. o naplnění situace, kdy správní orgán udělil azyl podle § 14 např. u žadatele v závažném zdravotním stavu vyžadující nepřetržitou péči, v jehož zemi původu by mu nebyla poskytnuta adekvátní pomoc. Na rozhodování má výrazný vliv judikatura soudů. Nejvyšší správní soud judikovat nepřipustnost žádosti o humanitární azyl, aniž by se žadatel zároveň domáhal udělení azylu podle § 12.⁹²

„Na udělení azylu z humanitárního důvodu (...) není právní nárok a správní uvážení co do posouzení případu hodného zvláštního zřetele se pro svou povahu z přezkumné činnosti Ústavního soudu, jakož i v projednávané věci rozhodujícího obecného soudu, zjevně vymyká.“⁹³

Další rozsudek NSS obsahuje závěr, že rozhodnutí o § 14 o azylu podléhá přezkoumání ve správním soudnictví, jestliže však správní orgán: *„Vzal v úvahu všechny skutkové okolnosti případu a zdůvodnil, jak je hodnotil, pak za situace, kdy tento postup byl bezchybný, není důvod takové rozhodnutí při soudním přezkoumání zrušit.“⁹⁴*

Z praxe můžeme uvést i případ cizince s uprchlických pasem. Ten byl tento dopraven na území ČR leteckým dopravcem. Cizincův pas byl vydán příslušným orgánem členského státu EU na základě příslušné mezinárodní smlouvy a výslovně deklaroval, že držitel tohoto pasu je oprávněn vstoupit na území ČR. Cizinecká policie však shledala tento dokument za nedostatečný a zahájila správní řízení. Vyšlo najevo, že země, která doklad vydala, v té době pozastavila provádění příslušné mezinárodní smlouvy vůči všem signatářům, na což reagovala ČR pozastavením provádění smlouvy vůči oné členské zemi. Smlouva však pro obě země zůstala v platnosti. Tato situace zmátla orgány, které pas vydaly. Cizinec dopravený na naše území disponoval

⁹² Rozsudek NSS čj. 3 Azs 106/2004 ze dne 21. 12. 2004

⁹³ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 532/02 ze dne 11. 11. 2002

⁹⁴ Rozsudek NSS čj. 4 Azs 161/2005-83 ze dne 17. 2. 2006

cestovním dokladem nikoli falešným, ale chybným. I tuto situaci shledal nakonec odvolací orgán za vhodnou pro použití liberačního ustanovení.⁹⁵

Stejně tak NSS zdůraznil, že „vyhovění žádosti cizince a s tím spojené zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění je věcí správního uvážení správního orgánu, přičemž na takové zrušení rozhodnutí není právní nárok.“⁹⁶

Zrovna tak právní institut mezinárodní ochranu nelze pokládat za nástroj pro vyhnutí se snášení negativních důsledků trestního stíhání v zemi původu. K této problematice se rovněž vyjadřovat Nejvyšší soud svým rozsudkem. „Hrozba trestního stíhání či již zahájené stíhání může být sama o sobě azylově relevantní, pokud osobě, jež je jí ohrožena, v souvislosti s tím hrozí skutečně zásadní fyzické či psychické útrapy či dokonce smrt již jen z důvodu, že v zemi původu takové následky trestního stíhání pravidelně (tj. ve významné části případů) nastávají, tj. jsou přiměřeně pravděpodobné (§ 12 a § 14a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu). Dále tak tomu může být v případech, kdy je z konkrétních skutečností patrné, že u žadatele se okolnosti jeho stíhání či možného stíhání v nežádoucím směru významně a s velmi tíživými důsledky pro sféru jeho základních práv vymykají obvyklým standardům země původu, např. proto, že stíhání je vedeno z účelových politických důvodů či proto, aby zastrašilo, umlčelo či jinak nelegitimně ovlivnilo stíhaného nebo jej připravilo o majetek, případně zničilo jeho společenské postavení, přičemž prostředky k nápravě takto účelového trestního stíhání a na ochranu stíhaného v zemi původu nejsou k dispozici či jsou neúčinné. Azylově relevantním důvodem proto většinou nebudou excesy při vyšetřování, a to zpravidla ani dějí-li se opakovaně, nejsou-li vedeny zlovolným záměrem, či obecně tvrdá praxe orgánů trestní spravedlnosti, nedosahuje-li nelidských rozměrů.“⁹⁷

⁹⁵ TOMÍČEK, Z., JANŠTA, L. Povinnosti při dopravě cizinců za území ČR. *Právní rádce*, 2012, č. 10, s. 63.

⁹⁶ Rozsudek NSS čj. 1 As 39/2007 ze dne 22. 11. 2007

⁹⁷ Rozsudek NSS, čj. 7 Azs 9/2012 ze dne 12. 4. 2012

Tabulka 1: Počty žádostí o mezinárodní ochranu v jednotlivých letech (1990 - 2013)

rok	žádostí celkem	z toho	
		nové žádosti	opakované žádosti
1990	1 602	-	-
1991	2 226	-	-
1992	841	-	-
1993	2 207	-	-
1994	1 187	-	-
1995	1 417	-	-
1996	2 211	-	-
1997	2 109	-	-
1998	4 086	-	-
1999	7 218	-	-
2000	8 794	-	-
2001	18 094	-	-
2002	8 484	-	-
2003	11 400	-	-
2004	5 459	-	-
2005	4 021	-	-
2006	3 016	-	-
2007	1 878	-	-
2008	1 656	1060	596
2009	1 258	633	625
2010	833	414	419
2011	756	491	265
2012	753	509	244
2013	707	498	209

Zdroj: *Mezinárodní ochrana v České republice: Roční statistický přehled 2013*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2013. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/cs-prosinec-2013-pdf.aspx>

7. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Společný evropský azylový systém přinesl mnohé úspěchy, ale i v současné době je předmětem debat a kritiky. Mezi hlavní vady, které jsou Evropskému společenství vyčítány, patří ustanovení Dublinského nařízení, podle kterých musí osoby žádat o azyl v prvním členském státě, na jehož území vstoupí, což způsobuje, že jsou neúměrně zatěžovány některé členské státy z důvodu zeměpisné polohy. Evropská komise za tímto účelem navrhla změnu nařízení, která počítá se změnou faktorů pro určení státu odpovědného za zpracování azylové žádosti a připravuje mechanismus, který bude umožňovat pozastavení transferů do členských zemí, kde dochází k přetížení azylového systému.

Dalším právním předpisem, jehož změny jsou připravovány, je přijímací směrnice. Původní návrh, který byl předložen v roce 2009, nebyl odsouhlasen a musel být přepracován. Změny, které obsahuje návrh přijímací směrnice, se týká detailnějších pravidel pro případ zadržování, jsou stanoveny podmínky pro zranitelné osoby se zvláštními potřebami atd.

Komise v roce 2011 připravila procedurální směrnici, která přinesla změny v povinnostech členských států k zaznamenávání a přepisu osobních pohovorů se žadatelem o azyl.

Všechny přijímané návrhy jsou přijímány v rámci nové procedury založené na hlasování kvalifikovanou většinou v Radě za spolurozhodování Parlamentu.

Peers uvádí, že procedurální a přijímací směrnice kritizuje „*Většina klíčových změn v textech návrhů těchto dvou směrnic směřuje ke snížení standardů v porovnání s dřívějšími návrhy. V některých ohledech (...) formují dokonce úroveň nižší oproti současnému znění směrnic*“.⁹⁸

⁹⁸ PEERS, S.: *Revised EU asylum proposals*. Online 8. 4. 2014 www.stewatch.org/analyses/no/132-asylum.pdf

8. STUDIOVÉ PŘÍPADY

Veškeré žádosti začínají formou vyplnění dotazníku, což mi připadá pro Do své práce připojuji tři případy, které se zakládají na skutečných žádostech, z důvodů ochrany osobních údajů nepřikládám jejich kopie. Každý z případů se zabývá jiným způsobem udělení azylu.

8.1 Žádost o udělení mezinárodní ochrany

Razítko přijímacího střediska

Evidenční číslo:

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) současná (uved'te 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
- d) poznámka

7.

- a) jméno matky
- b) příjmení matky
- c) datum a místo narození matky
- d) poznámky

8. V jakých jazycích jste schopen/a 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/a 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 sama nebo některý člen rodiny členem politické strany nebo jiné organizace:

16. Kdy a kde jste vykonával/a vojenskou službu:

17. Nejvyšší dosažené vzdělání: doklady o vzdělání

18. Povolání

- a) odborné předpoklady k výkonu povolání
- b) dosavadní pracovní zařazení (delší než jeden rok) a doba 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 mezinárodní pomoc (jakou, od koho)

20. Kdy a z jakého důvodu jste opustil/a svou vlast: Uveďte, kdy a kde jste se zdržovala od doby opuštění své vlasti do příjezdu do České republiky:

21. Pobýval/a jste po odchodu z vlasti v jiném členském státě Evropské unie? Pokud ano, uveďte, ve kterých členských státech Evropské unie jste pobýval/a (stát, obec, ulice), délka pobytu, povolení, na základě kterého jste na území tohoto státu pobýval/a (druh, doba platnosti)

22. Opustil/a jste území členských států Evropské unie? Pokud ano, uveďte kdy jste území členských států Evropské unie opustil/a, di kterého státu jste cestoval/a a kdy jste se na území členských států Evropské unie vrátil/a. Popište průběh cesty.

23. Z jakých důvodů žádáte o udělení mezinárodní ochrany:

24. Zůstali ve Vaší vlasti příbuzní, vůči nimž máme závazky:

25. Kdy, kde a jakým způsobem jste vstoupil/a na území České republiky:

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

27. a) Přes území kterých států jste do České republiky cestoval/a

b) Jak dlouho jste se zdržoval/a na území těchto států

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

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

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

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

32. Bylo nebo je proti Vám vedeno trestní stíhání (kdy, kde, z jakých důvodů 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/a poučena 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

podpis tlumočnicka

podpis oprávněného

Mezinárodní ochrany

pracovníka ministerstva

8.2 Humanitární azyl

V červenci roku 2013 přicestovala paní se svým manželem a nemocnou dcerou z Ukrajiny do České republiky za účelem léčby dcery na dětské onkologii v Brně. V žádosti o oddělení mezinárodní ochrany uvedla, že její dcera trpí nádorovým onemocněním a lékaři v její zemi neumí její dceru vyléčit. Ve své vlasti prošla léčbou i

operačním zákrokem. Když ji lékaři oznámili, že její dceři již nedokáží pomoci, že mají z nemocnice odjet, rozhodla se svou vlas opustit a léčit dceru v České republice, jelikož se dočetla, že úspěšnost léčení, léčba samotná a lékařská péče je na lepší úrovni než v jejím domovském státě.

Ministerstvo vnitra odbor azylové a migrační politiky jako správní orgán vycházel z výpovědi ji doložených, materiálů a informací Ministerstva zahraničních věcí ČR, číslo jednací 102973/2012-LPTP z května 2012 a informací Mezinárodní organizace pro migraci ze srpna 2012, z vyjádření lékaře Kliniky dětské onkologie Fakultní nemocnice Brno.

Na základě veškerých doložených dokumentů Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky vydal rozhodnutí prvně o udělení azylu podle § 14 zákona číslo 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen zákon o azylu, udělil nezletilé z důvodu léčby jejího onemocnění.

Žadatelce na základě žádosti o mezinárodní ochranu, azyl udělen být nemohl, neboť žadatelce v její vlasti nehrozilo násilí, stíhání či nelidské zacházení, žádost byla posouzena z pohledu sloučení rodiny, jelikož bylo prokázáno, že její nezletilá dcera je na ni závislá, jako každé dítě na své matce v nízkém roku věku. Žadatelce byl udělen azyl podle § 13 zákona o azylu.

Bohužel v tomto případě, jestli se nemýlím, nemá příběh šťastný konec, neboť žadatelka s dcerou přijeli již v pozdním stádiu nemoci a lékaři ani zde neumí dělat zázraky, i když z mého pohledu udělali dosti práce v pokusu dívce pomoci.

8.3 Zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany

V červenci přicestoval do ČR mladík arménské národnosti za pomoci bratří z církve Jehovových. Svou vlast opustil z důvodů urážek, zesměšňování a omezení příchodů a odchodů ze svého domu ze strany svých spoluobčanů. Ti jej začali urážet a napadat na základě jeho přistoupení do církve, kterou veřejnost chápe jako satanisty, kteří rozkládají arménskou státnost a víru. Za pomoci církevních bratří přicestoval do ČR na vízum, které si po jeho propadnutí neobnovil.

V srpnu roku 2011 MVČR odbor azylové a migrační politiky vydal zamítavé rozhodnutí podle § 12, 13, 14, 14a, 14b zákona č. 325/1999 o azylu s odůvodněním, že žadatel nesplňuje zákonné podmínky pro udělení azylu. Shledal, že žádost je účelovým prostředkem k legalizaci pobytu na území ČR.

Mladík podal žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové proti správnímu rozhodnutí MVČR s domněnkou jeho zkrácení na svých právech, ke které zároveň připojil žádost o bezplatné ustanovení advokáta.

Krajský soud v Hradci Králové v listopadu 2011 uložil žalovanému MVČR, aby ve lhůtě nejdéle dvou měsíců ode dne doručení tohoto usnesení zaslal soudu správní spis a písemné vyjádření k obsahu žaloby.

V červnu 2012 vynesl Krajský soud rozsudek jménem Republiky o zamítnutí žaloby, o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a o přiznání odměny advokátu v částce 11.520 Kč, která bude vyplacena z prostředků Krajského soudu.

Odůvodnění Krajského soudu v přezkoumané věci vyhodnotil, že netaktnost, lidská zloba a netolerance jakéhokoliv druhu jsou skutečností téměř bez výjimky existující v každé společnosti, a proto je nelze bez dalšího označit za dostatečný důvod pro udělení mezinárodní ochrany. Na základě tohoto rozsudku podal žalobce (mladík arménské národnosti) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně, který v lednu 2013 rozhodla v usnesení o odmítnutí kasační stížnosti pro nepřijatelnost.

V tomto případě jsem zprvu uvažovala, zda se dotyčný opravdu obává o svůj život, jelikož v každé zemi se nalézají lidé, kteří nejsou toliko sdílní jinému vyznání.

Tabulka 2: Nejvyšší správní soud – řízení o kasačních stížnostech v roce 2012

Subjekt podávající kasační stížnost	Počet účastníků řízení k 1. lednu *	Počet nových kasačních stížností	Rozhodnutí					Počet účastníků řízení k 31. prosinci *
			Rozhodnutí celkem	Z toho				
				Řízení zastaveno	Negativní rozhodnutí **	Věc vrácena k řízení MV	Věc vrácena k řízení ke KS	
Cizinec	150	232	276	34	224	11	7	106
Ministerstvo vnitra ČR	33	32	19	-	17	-	2	46
Celkem	183	264	295	34	241	11	9	152

Poznámky:

MV Ministerstvo vnitra

KS krajský soud

* Počet cizinců, o jejichž kasačních stížnostech nebylo dosud pravomocně rozhodnuto.

** Kategorie negativní rozhodnutí obsahuje rozhodnutí: zamítnutí kasační stížnosti a odmítnutí kasační stížnosti.

Zdroj: *Mezinárodní ochrana v České republice: Roční statistický přehled 2012*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2013. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/cs-stat-2012-pdf.aspx>

8.4 Doplnková ochrana

V dubnu 2009 byla podána žádost o udělení mezinárodní ochrany, v níž žadatel uvedl, že vlast opustil začátkem dubna 2009, protože po něm pátrá armáda i policie, neboť se snaží od něj získat peníze. Žadatel je ve své zemi podnikatelem. Prohlásil, že od března roku 2009 je proti němu vedeno trestní stíhání pro členství v organizaci X, jež je podle žadatele nepravdivé. Obává se, že v případě návratu do vlasti by byl mučen a poté zastřelen.

Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky posuzovalo žádost na pozadí informací, které shromáždil v průběhu správního řízení. Mimo výpovědi žadatele vycházel z informací z Ministerstva vnitra Velké Británie z března 2007 a z aktuálních informací zemi původu žadatele obsažených v databázi České tiskové kanceláře.

Správní orgán rozhodující ve věci na základě správního řízení shledal, že žadatel nespĺňuje zákonné podmínky pro udělení azylu podle § 12 písmene a), b) zákona o azylu a vydal rozhodnutí zamítavé.

Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel v zákonné lhůtě žalobu ke Krajskému soudu v Praze, který svým rozsudkem z listopadu roku 2009 zrušil rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Krajský soud ve svém rozsudku konstatoval, že správní orgán učinil závěr o nevěrohodnosti žadatele pouze na základě toho, že žadatel nedokázal vysvětlit, jak je možné, že jako hledaná osoba legálně překročil hranice země a nebyl zadržen. Krajský soud vysvětlil, že posouzení věrohodnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany je vždy výsledkem celkového hodnotícího procesu a úvah správního orgánu o osobnosti žadatele s přihlédnutím k míře reálnosti, respektive věrohodnosti jim tvrzených důvodů odchodu z vlasti v konfrontaci s obecnými informacemi o situaci v zemi původu. Úvahy tohoto typu však v odůvodnění správního orgánu krajský soud nenalezl a vytknul, že svoje závěry nepodložil aktuálními informacemi o současné situaci v zemi původu žadatele.

Dále byl proveden doplňující pohovor žadatele za přítomnosti tlumočnicka a právního zástupce. V tomto pohovoru k již stávajícím informacím doplnil, že mu došel dopis od rodiny, ze kterého se dověděl o uvěznění svých sourozenců a jednoho z rodičů, že o něj stále mají zájem.

Na základě informací správní orgán dospěl k závěru, že v případě žadatele nelze při jeho návratu do země původu vyloučit skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a odst. 2 písmene b) zákona o azylu, v platném znění, a doplňkovou ochranu uděluje na dobu 24 měsíců.

Před uplynutím dvou let si žadatel podal žádost o prodloužení jemu udělené doplňkové ochrany na území České republiky. Správní orgán neshledal na základě prostudování a posouzení informací ohledně politické a bezpečnostní situace a stavu dodržování lidských práv v zemi původu žadatele, které shromáždil v rámci své úřední činnosti, že by došlo k podstatné změně situace s ohledem na potíže žadatele. Po porovnání uvedených informací správní orgán konstatoval, že důvody, pro něž žadateli byla udělena doplňková ochrana, trvají i nadále, a v případě žadatele ani nenastaly okolnosti odůvodňující odnětí této formy mezinárodní ochrany. Vzhledem k této

skutečnosti správní orgán v souladu s ustanovením § 53a odstavce 4 zákona o azylu rozhodl o prodloužení doplňkové ochrany o 24 měsíců.

Po uvedení případů a některých argumentací správního orgánu, v nichž si nezjistil správné informace o situaci v určité zemi

ZÁVĚR

Azylová politika a migrace představuje stěžejní politiky mezinárodního práva, Evropského společenství a dotýká se i naší země. Udělování azylu má velký význam a jeho smyslem je postihnout rozmanité lidské osudy cizích státních příslušníků, žadatelů o mezinárodní ochranu. Jednotlivá ustanovení zákona o azylu ponechávají řešení konkrétních kauz na správním úřadu, protože přílišná konkretizace v zákoně by působila vznik mezery v právu s negativními dopady.

Vstup Lisabonské smlouvy v platnost přinesl jasnější a mnohem srozumitelnější úpravu pro další postupy Evropské unie na poli azylu. Listina základních práv, která byla v práci vzpomenua, zakotvila právo na azyl jako jedno ze základních práv, které je při respektování Ženevské úmluvy, Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie garantováno.

Na základě článku 78 SFEU bude vyvíjena společná politika týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany při respektování zásady nenavrácení, přičemž tento článek rozvádí dále opatření zajišťující splnění těchto závazků.

Po prostudování veškerých materiálů si dovoluji vyslovit názor, že současná azylová politika je velmi vyspělá a v praxi zaznamenává hmatatelné úspěchy.

Vliv Lisabonské smlouvy na rozvoj azylového práva Evropské unie bude možné zhodnotit až za pár let. Až po interpretaci Soudního dvora můžeme ovlivnit další vývoj azylového práva.

Evropská unie stojí v popředí vývoje uprchlického práva. Ve svém cíli harmonizovat azylové právo a postupy členských států Unie vybuodovala něco, co je ve své podstatě regionálním azylovým systémem. Evropská unie se stala příkladem kodifikačního právního rámce, který je aplikovatelný pro azyl ve všech členských státech, navzdory rozdílným právním tradicím a systémům.

Předkládaná práce se pokusila nastínit problematiku azylu z hlediska práva mezinárodního, evropského společenství, ale zmínka byla i o současném českém azylovém právu. V práci byly vzpomenuy nejdůležitější právní dokumenty týkající se azylu, jakož i základní pojmy dané problematiky.

Další část práce se pokusila poukázat na historické okolnosti vývoje v návaznosti na problematiku azylu a uprchlictví.

Velká pozornost byla věnována oblasti azylu v rámci Evropské unie v návaznosti na nejdůležitější dokumenty a právně závazné instrumenty. Závěr práce stručně pojednal o problematice azylu v České republice.

V úplném závěru práce jsem uvedla tři případy azylových žádostí, jež byly každá jiná a vycházely ze skutečných případů, proto v nich nejsou uvedena jména ani země původu žadatelů v souladu s ochranou osobních údajů.

Cílem práce bylo podat ucelený pohled na problematiku azylu de lege lata. Cíl práce byl splněn.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ

A) Prameny

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unie a Smlouvu o založení Evropského společenství, Ústřední věstník Evropské unie, C 306 z 17. 12.2007.

Všeobecná deklarace lidských práv, schválená Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948 (Dok. OSN A/RES/217/III A).

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění

Sdělení MZV č. 208/1993 Sb. o Úmluvě o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků.

Vyhláška MZV č. 143/1988 Sb., Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání

Směrnice Rady 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.

Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, v platném znění,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 2 Azs 70/2003 ze dne 16. 3. 2004

Rozsudek NSS čj. 3 Azs 106/2004 ze dne 21. 12. 2004

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 532/02 ze dne 11. 11. 2002

Rozsudek NSS čj. 4 Azs 161/2005-83 ze dne 17. 2. 2006

Rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2013, čj. 4 Azs 11/2013 – 20

Rozsudek NSS čj. 2 Azs 32/2003 ze dne 15. 12. 2003

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 532/02 ze dne 11. 11. 2002

Rozsudek NSS čj. 1 As 39/2007 ze dne 22. 11. 2007

Rozsudek NSS, čj. 7 Azs 9/2012 ze dne 12. 4. 2012

B) Literatura

ADAMOVIČ, K., BĚLOVSKÝ, P., CÍSAŘ, J., a kol. Dějiny evropského kontinentálního práva. 2. vydání. Praha: Linde, 2004. ISBN 80-7201-490-0.

BLACK, H. C. Blackův právní slovník. 6. vydání. Praha: Victoria Publishing, 1999. ISBN 80-85605-23-6.

ČEPELKA, Č., JÍLEK, D., ŠTURMA, P. Azyl a uprchlictví v mezinárodním právu. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1493-8.

FILIP, J., SVATOŇ, J. *Státověda*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-685-1

GIDDENS, A.: *Sociologie*. Praha: Argo, 1999. ISBN 80-7203-124-4.

FRANCIS, A.: *Bringing Protection Home: Healing The Schism Between International Obligations And National Safeguards Created By Extraterritorial Processing*. 20 *International Journal of Refugee Law*, 2008.

HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

HONUSOVÁ, V.: *Definice uprchlíka a její výklad a aplikace v současném mezinárodním právu*. Praha. Univerzita Karlova. 2011. ISBN 80-210-1337-0.

LEHMANNOVÁ, Z. a kol. *Kulturní pluralita v současném světě*. Brno: Fakulta mezinárodních vztahů, 2005. ISBN 80-245-0073-6.

PIKNA, B. : *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské Unie*. Praha: Linde, 2006. ISBN 80-7201-615-6.

PIKNA, B.: Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva (prizmatem Lisabonské smlouvy), 2. doplněné vydání. Praha:Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-813-0.

RABUŠIČ, L., BURJANEK, A.Imigrace a imigrační politika jako prvek řešení české demografické situace? Brno: ÚPSV, 2003. ISBN 90-8798-50-65

SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., A KOLEKTIV. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Díl. Praha. C.H.BECK. 2010. ISBN 978-80-7400-197-0

TICHÝ, A. : Evropské právo. Praha : C.H.Beck, 1999. ISBN 80-7179-113-X.

C) Články

ČEPELKA, Č.:Haagský program a jeho přínosy. *Právník*. 2005.ISSN 0231-6625

JASTRAM, K., ACHIRON, M. : Průvodce mezinárodním uprchlickým právem. 2008. ASPI

JÍLEK D. : Odpověď mezinárodního práva na hromadné uprchlictví. *Acta Universitatis Brunensis Iuridica*. Brno 1996. ISSN 80-210-1751-1

KURIVČAKOVÁ, U. Dvojí občanství anebo co přinese nový zákon o státním občanství ČR. *Právní rádce*, 2013, č. 12. ISSN 1210-4817

MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv. *Právník*, č. 1,2009. ISSN 0213-6625.

Nedvědický, K. Azyl v Lisabonské smlouvě. *Správní právo*, 2010, č. 4. ISSN 0139-6005.

Nedvědický, K.: Správní uvážení v oblasti azylu a migrace. *Právník*, 2009, č. 5. ISSN 0231-6625.

TOMÍČEK, Z., JANŠTA, L. Povinnosti při dopravě cizinců za území ČR. *Právní rádce*, 2012, č. 10. ISSN 1210-4817.

D) Ostatní

Honců, Š., Kohubičová, P., Vystavělová, M.: *Azylová politika ČR z pohledu analýzy policy*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 2 – 3. [online][cit. 2001-07-11]. Dostupný z: http://www.iips.cz/data/files/Analzy_Working_Papers_pdf/honcu-azylova-politika.pdf.

HUMULÁK, O.: *Evropská unie po Lisabonské smlouvě. Jaký krok a kam?*
www.epravo.cz /online 7.4.2014/

UNHCR. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. [online][cit. 2013- 01-11]. Dostupný z: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>

Jelínková, R.: *Právní postavení uprchlíků v ČR*. Tábor: EPS, s. 12 – 13. [online][cit. 2001- 04-11]. Dostupný z: http://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/postaveni_uprchliku.pdf.

UNHCR. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. [online][cit. 2001- 07-11]. Dostupný z: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>.

UNHR. *Azylový systém*. Dostupný z:

www.unhcr.cz/dokumenty/evropsky_azylovy_system.doc [online 18.11.2011].

UNHR. *Dokumenty*. <http://www.unhcr.cz/dokumenty/prirucka.doc>. Dostupný z: [online 07-11-2011].

[file:///C:/Users/Mark%C3%A9ta/Downloads/CS_stat_leden_2013x_01%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Mark%C3%A9ta/Downloads/CS_stat_leden_2013x_01%20(2).pdf)

file:///C:/Users/Mark%C3%A9ta/Desktop/CS_stat_2012x_08.pdf

Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [online 15. 11. 2011] Dostupný z:
<http://www.osn.cz/system-osn/programy-a-dalsi-organy-osn/?i=103> .

MVČR. Azyl. Dostupné z : www.mvcr.cz/azyl/azyl.html#dublin [online 01.04.2014].

MVČR: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. [online] Praha, 2011, s. 32. [citováno 21-03-2014]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2010-pdf.aspx>.

MVČR: Zpráva o situaci v oblasti migrace a integrace cizinců na území České republiky v roce 2010. [online] Praha, 2011, s. 32. [citováno 21-03-2014]. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/soubor/zprava-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-na-uzemi-ceske-republiky-v-roce-2010-pdf.aspx>.

PEERS, S.: *Revised EU asylum proposals*. Online 8. 4. 2014
www.stewatch.org/analyses/no/132-asylum.pdf

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Počty žádostí o mezinárodní ochranu v jednotlivých letech (1990 - 2013)55

Tabulka 2: Nejvyšší správní soud – řízení o kasačních stížnostech v roce 201263